

Février 2000

Mali : les facteurs de croissance à long terme

OCDE

programme de recherche sur l'Afrique émergente

Gérard CHAMBAS, Jean-Louis COMBES, Patrick GUILLAUMONT,  
Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY, Bertrand LAPORTE

## Introduction

Le Mali, indépendant depuis 1960, est un pays sahélien enclavé dont les voisins sont l'Algérie, la Mauritanie, le Sénégal, la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso et le Niger. Il s'étend sur 1 240 000 km<sup>2</sup> et est peuplé de 9,3 millions d'habitants. C'est dire que sa densité de population est très faible : 7 habitants par Km<sup>2</sup>. Mais, la population étant très inégalement répartie sur le territoire, la densité de population sur les terres utiles du sud est beaucoup plus élevée. La population du Mali augmente selon un taux de 2,3 % l'an en raison d'un accroissement naturel très important : l'indice synthétique de fécondité est de 6,7 enfants par femme et le taux d'accroissement naturel est de 3,4 %. La différence entre le taux d'accroissement naturel et le taux d'accroissement de la population est due à une forte émigration. Le taux d'urbanisation, qui est estimé seulement à 28 % en raison de l'exode rural, augmente rapidement : le taux de croissance de la population urbaine est de 6 % l'an. Le revenu malien par habitant est évalué à 250 dollars EU en 1997 ce qui est inférieur au revenu moyen de 321 \$ relevé pour l'ensemble des pays africains (moyenne simple, Afrique du Sud et Nigeria exclus). Il fait partie du groupe des pays à revenu faible et de celui des pays les moins avancés. Selon l'indice de développement humain, il se classe 171 sur 175 pays (PNUD)<sup>1</sup>. On estime qu'en 1993, 71 % de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté<sup>2</sup>.

Selon une étude réalisée par la Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique en 1993, on estime qu'une proportion de 53 % dans les budgets maliens est affectée à l'alimentation. On imagine qu'alors, dans un pays tel que le Mali, le manque de nourriture puisse être l'une des principales conséquences de la pauvreté.

La malnutrition est en effet un problème majeur. Selon les résultats d'une enquête budget-consommation réalisée en 1993 par le même organisme, 35 % des enfants souffraient en 1988 de malnutrition chronique. D'après l'Enquête à Indicateurs multiples de 1996,

<sup>1</sup> L'indice de développement humain est un indicateur composite qui mesure le développement à partir de quatre éléments : l'espérance de vie, le taux d'alphabétisation et le taux de scolarisation et enfin le produit intérieur brut réel par tête mesuré en parité des pouvoirs d'achat.

<sup>2</sup> Au Mali, le seuil de pauvreté a été fixé par le PNUD en 1996 à 102 971 francs CFA par an.

environ la moitié des enfants de moins de 5 ans souffrent de malnutrition chronique. Naturellement, les enfants les plus malnutris appartiennent aux ménages les plus pauvres.

Les performances du Mali dans le domaine sanitaire sont également mauvaises. Elles se caractérisent selon le PNUD, par l'importance des maladies infectieuses et parasitaires, l'insuffisance des services sociaux et sanitaires ainsi que la faiblesse de la couverture sociale. L'espérance de vie à la naissance est estimée à seulement 57 ans<sup>3</sup>. Le taux de mortalité infantile est particulièrement élevé puisqu'il est en 1996 de 123 pour mille contre une moyenne de 91 pour mille pour l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne. La mortalité infanto-juvénile est de 238 pour mille pour la même période. La mortalité maternelle est aussi très élevée. En effet, au cours de la période 1989-1996, on estime à 577 le nombre de décès pour 100 000 naissances vivantes. Le taux de prévalence du SIDA se situe autour de 3 %.

L'accès à l'eau potable est médiocre : en 1993, le pourcentage de la population ayant accès à l'eau potable est de 49 %<sup>4</sup>. En milieu urbain selon le PNUD, la pression démographique, la pauvreté, la pollution et les coûts des infrastructures tendent à diminuer l'accès à l'eau. Naturellement, l'eau non potable est responsable de nombreuses maladies (diarrhées, choléra, gastro-entérites, typhoïde, onchocercose, schistosomiase, dracunculose...)

Les performances en matière d'éducation sont faibles. Ainsi, le taux d'alphabétisation des adultes en 1996 serait seulement de 21 % alors que ce taux est en moyenne de 57 % pour l'Afrique subsaharienne. Le taux de brut de scolarisation dans le premier cycle du fondamental est de 42 % en 1995 (cf. chapitre IV).

Le Mali est soumis à de fortes contraintes naturelles. Ainsi des aléas climatiques (pluviométrie irrégulière, insuffisance des précipitations) affectent fréquemment son agriculture, dont dépend largement l'ensemble de l'activité économique puisque l'agriculture et l'élevage contribuent à environ 48 % du PIB. Seules 2 % des terres sont cultivables, 25 % sont utilisées comme prairies et pâturages permanents (Banque Mondiale, 1993). L'enclavement et la pauvreté des infrastructures de transport grèvent considérablement les coûts de production. Cependant, contrairement à d'autres pays sahariens tels que le Burkina

<sup>3</sup> Les statistiques présentées dans cette introduction sont extraites du *Rapport Annuel sur le Développement Humain Durable au Mali*, 1997.

Faso ou le Niger, le Mali dispose d'un potentiel important de terres irrigables (environ un million d'hectare) dont guère plus de 5 % est mis en valeur.

Malgré ces handicaps naturels, les performances de l'agriculture malienne sont plutôt satisfaisantes en particulier dans les deux domaines où le pays semble avoir un avantage comparatif, à savoir le coton et le bétail. Ainsi, le Mali est le second producteur de coton d'Afrique, après l'Egypte et son cheptel est le plus grand de la sous région. Les autres productions importantes sont constituées par les cultures céréalières notamment avec le mil, qui occupe une position prédominante (34 % de la production céréalière). Ses ressources minérales ne sont pas négligeables puisque le Mali est le troisième producteur d'or d'Afrique après l'Afrique du Sud et le Ghana. Les exportations du Mali sont constituées à hauteur de 90 % par le coton-fibre, les animaux vivants et l'or<sup>4</sup>.

La conjoncture économique sur la fin de la période étudiée est plutôt favorable, surtout si on compare le Mali aux pays voisins, puisque le taux de croissance réel du produit intérieur brut par tête qui était de 3,6 % en 1995 et de 0,9 % en 1996 s'élève encore à 3,5 % en 1997. Ces bonnes performances tranchent par rapport à la période 1960-1992 caractérisées par des résultats modestes et instables. Elles s'expliquent naturellement par une pluviométrie plutôt favorable ; il est aussi possible que le Mali tire aujourd'hui profit des programmes d'ajustement structurels et de mesures bénéfiques comme par exemple la réorganisation de l'encadrement cotonnier, la réforme de l'Office du Niger et la libéralisation des activités d'extraction d'or. La question essentielle soulevée par la croissance, plutôt instable et relativement modeste, du Mali est celle de sa pérennité : en d'autres termes, cette croissance est-elle durable ? Peut-elle permettre une diminution significative de la pauvreté ?

L'objet de cette analyse est d'apporter des éléments de réponses à ces questions. Plus précisément, il s'agit de considérer les "tendances lourdes" de la croissance au Mali, leur solidité et les chances que la croissance – fût-ce à un taux modeste – se poursuive, pour que la pauvreté régresse de façon irréversible. A cette fin, un intérêt spécifique est accordé à l'influence de la politique économique.

---

<sup>4</sup> Banque Mondiale (1996).

<sup>5</sup> Les exportations manufacturières sont faibles. Elles représentent moins de 1% des exportations totales.

C'est pourquoi le présent rapport comporte d'abord (chap. I) une analyse des performances globales et sectorielles du Mali depuis 1960. On cherche en particulier ici à faire apparaître les facteurs d'environnement, indépendants de la politique économique suivie, qui ont pu freiner ou favoriser la croissance, et qui sont susceptibles de jouer dans l'avenir.

Comme la préservation des principaux équilibres macroéconomiques semble de plus en plus largement reconnue comme une condition d'une croissance durable, on examine ensuite l'évolution de la politique macroéconomique, son impact sur la croissance et les perspectives qui en résultent. Le chapitre II est consacré à la politique de change et à la politique monétaire tandis que le chapitre III traite de la politique de finances publiques et d'endettement.

Naturellement, la poursuite de la croissance dépend aussi des politiques sectorielles et d'incitation qui ont pu être mises en œuvre (chapitre IV). Le chapitre V est consacré à un examen des relations entre la gestion du secteur public et la croissance.

Une analyse économétrique (chapitre VI) a pour objectif d'évaluer de manière quantitative les sources de la croissance mises en évidence dans les chapitres précédents.

Enfin, le dernier chapitre (chapitre VII) dégage les perspectives de performances économiques du Mali et apprécie la durabilité des évolutions.

# **Chapitre I - La croissance du Mali depuis 1960 et l'influence des facteurs d'environnement**

On mesure la croissance économique à travers l'augmentation relative du produit intérieur brut réel par tête. Cet indicateur a été retenu de préférence au produit national<sup>6</sup> car l'objectif poursuivi ici est d'apprécier les effets de la politique économique sur les richesses produites dans le pays. Après une analyse de la croissance, on examine l'influence des facteurs d'environnement c'est-à-dire des facteurs de croissance exogènes par rapport à la politique.

## **1 La croissance depuis 1960**

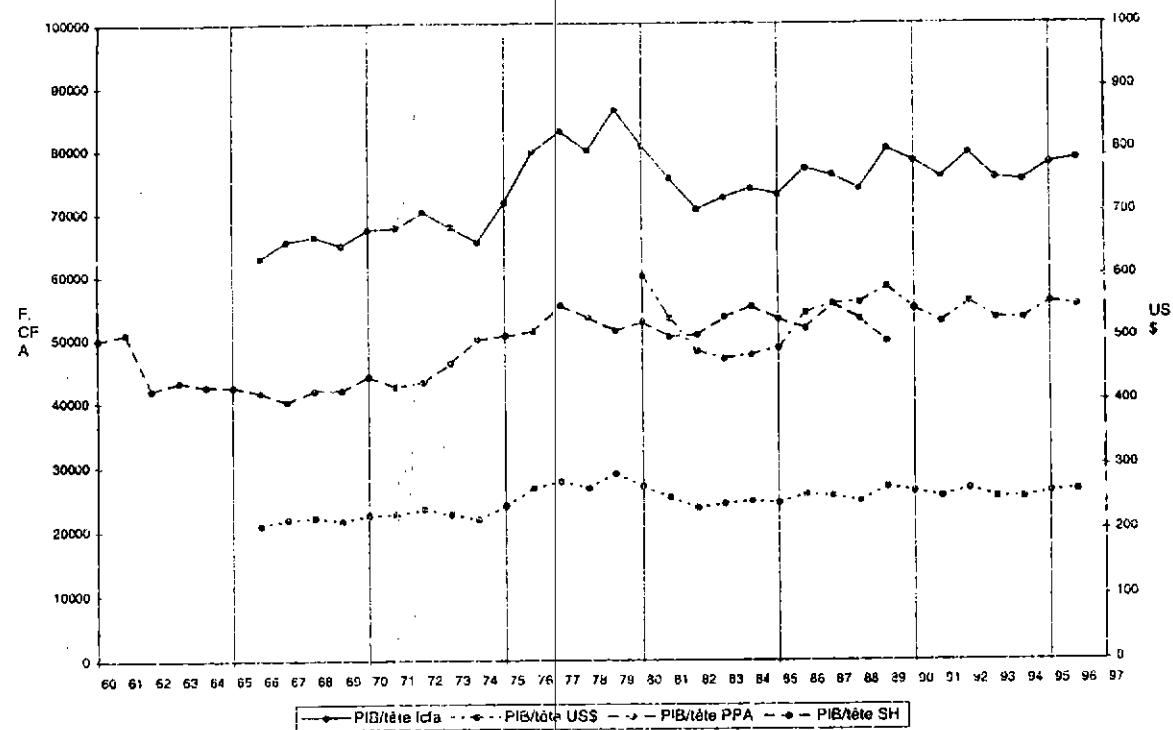
### **1.1 L'évolution globale de la croissance**

L'évaluation du produit intérieur brut réel par tête est entachée de graves incertitudes, tenant notamment à des changements de méthodologie dans la construction des comptes nationaux. De plus, les comptables nationaux rencontrent des difficultés pour mesurer l'activité du secteur informel. Enfin, dans un pays de migrations intenses et de population dispersée sur un vaste territoire, l'évaluation de l'effectif global de la population à travers des recensements successifs est sujette à une incertitude importante.

Un examen de l'évolution du produit réel par tête (graphique II) met en évidence quatre phases dans l'évolution du produit par tête.

<sup>6</sup> Rappelons que le PIB est une mesure basée sur la localisation de l'activité productive d'un pays (valeur ajoutée produite sur le territoire national par des facteurs de production appartenant à des résidents et à des non résidents). Par contre le PNB mesure l'activité productive d'un pays basée sur la propriété des facteurs de production. Les richesses produites par les maliens résidant à l'extérieur dépendent largement de la politique économique des pays d'accueil. Il est donc utile de ne pas en tenir compte. Elles sont cependant à l'origine de transferts de revenus considérés dans la suite de l'analyse comme des facteurs explicatifs de l'évolution de l'activité économique du Mali.

Graphique I 1 : Evolution du produit réel par tête



Note : PIB réel par tête en F.CFA aux. prix du marché ; PIB réel par tête en US\$ aux prix du marché ; PIB réel par tête aux prix internationaux selon l'PPA ; PIB par tête calculé selon Heston et Summer ; base 100 en 1987 pour les trois premiers indicateurs.

Source : Banque Mondiale, *World Tables*.

1) La période débutant en 1960 qui correspond à l'accession à l'Indépendance du Mali s'effectue dans des circonstances politiques difficiles, largement imputables au gouvernement malien (éclatement du projet de fédération avec le Sénégal, sortie de la zone franc, refroidissement des liens de coopération avec la France ) ce qui entraîne une régression du produit par tête en 1962, date de la sortie de la zone franc puis une stagnation économique consécutive à l'installation d'une économie réglementée et à d'importantes sorties de devises. Cette période s'achève avec la chute de Modibo Keita (1968) qui a installé une économie socialisée et excessivement réglementée. Selon Azam et Morrisson (1999), la politique économique est alors inspirée du modèle marxiste-léniniste. On nationalise massivement, on crée des entreprises publiques aux effectifs pléthoriques. Le contrôle des prix est instauré dans de nombreux domaines. Une compagnie publique se voit doter du monopole sur le commerce extérieur. L'échec est patent et il est dû à plusieurs facteurs : le manque de cadres compétents, l'absence d'incitations, d'importants déficits budgétaires, etc.

2) La chute de Keita n'entraîne un mouvement de libéralisation que très limité. Il est vrai que le discours économique devient plus libéral. On s'éloigne en effet de l'idéologie soviétique pour se rapprocher du « modèle socialiste africain » inspiré par le Sénégal. En pratique, les champs collectifs sont supprimés. On tolère l'activité des collecteurs privés de céréales au détriment du monopole public de la commercialisation des produits agricoles (OPAM)<sup>7</sup>. Malgré ces réformes timides, de 1968 à 1974, le produit par tête stagne. Cette période correspond à une économie mixte étatiste et dans l'ensemble peu efficace.

Pour l'essentiel, le secteur industriel moderne a été créé à partir d'usines « clés en main » dont le fonctionnement s'avère désastreux. Les opportunités de développement du secteur privé traditionnel sont très rares. La priorité du gouvernement est le développement d'un secteur public et cela dans tous les domaines de l'activité : banques, commerce extérieur, commercialisation des cultures d'exportation, commerce intérieur etc. Un très large recrutement a lieu dans la fonction publique. L'Etat consacre alors une partie de plus en plus importante de son budget à payer les fonctionnaires. Ces choix budgétaires se font donc au détriment des dépenses d'infrastructures et des dépenses consacrées au développement du capital humain. La politique commerciale privilégie la substitution aux importations. Cette politique interventionniste a engendré une forte augmentation des dépenses publiques que l'Etat a financé d'une part par l'endettement extérieur et d'autre part par l'accumulation d'arriérés de paiement intérieurs qui constituent un facteur de blocage de la croissance économique (cf chapitre III).

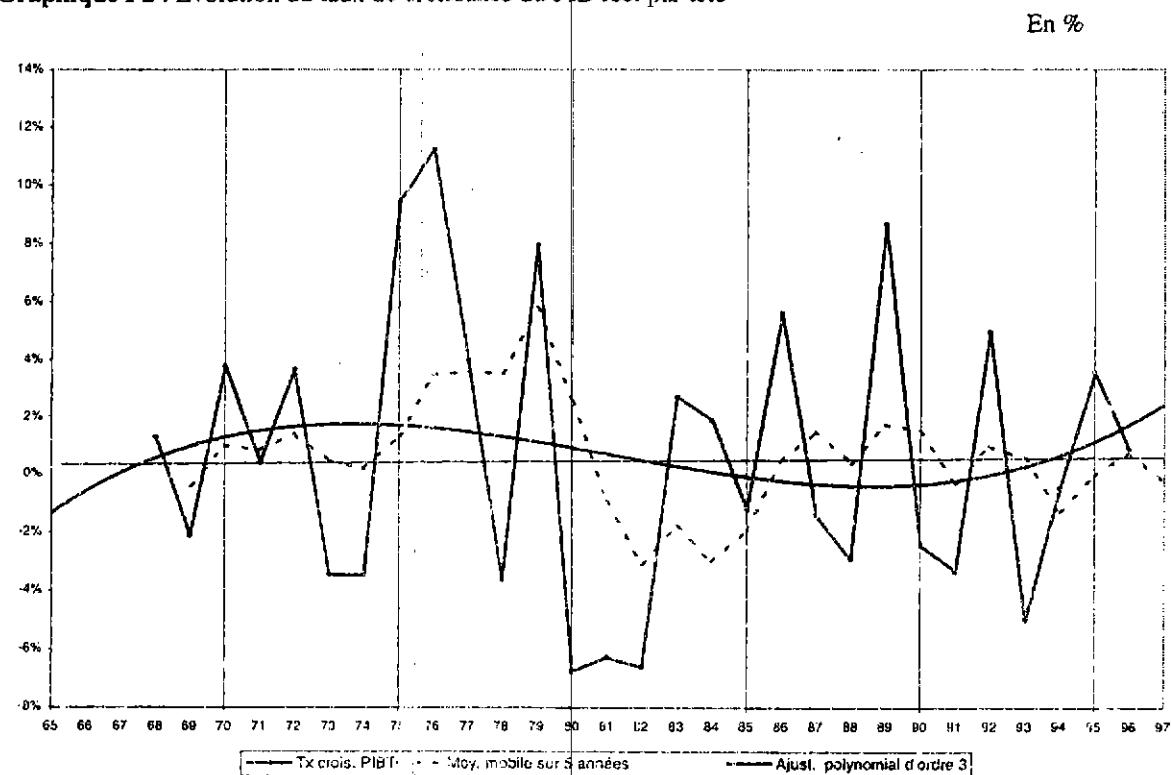
3) De 1975 à 1979, le produit par tête augmente fortement (5,8 % par an en moyenne). Mais cette évolution dépend largement de facteurs exogènes : bonne pluviométrie et évolution favorable des prix du coton. Sous l'effet de sévères sécheresses et d'un retournement des cours du coton, le produit par tête diminue presque autant de 1980 à 1982 (en moyenne - 6,5 % par an.)

4) A partir de 1982, le gouvernement tend à abandonner sa politique d'interventionnisme économique. Le gouvernement met alors en œuvre un programme d'ajustement soutenu par les institutions de Bretton Woods. L'objectif est de restaurer les équilibres intérieurs et extérieurs afin d'instaurer les conditions d'une croissance économique

<sup>7</sup> Cf. Lecaillon et Morrisson (1985).

durable. Il semble que ces mesures ont porté leurs fruits puisque depuis 1983, le produit connaît une tendance à la hausse, certes modérée (0,8 % en moyenne), ce qui le distingue à cette époque de nombreux autres pays africains qui ont subit un régression du produit par tête. Cependant la croissance du Mali demeure irrégulière.

**Graphique I 2 : Evolution du taux de croissance du PIB réel par tête**



Source : Banque mondiale, *World Tables*.

Le graphique I 2 fournit l'évolution du taux de croissance du produit sur la période 1968-1997. En moyenne, sur cette période, le taux de croissance du produit intérieur brut par tête a été de 0,7 %. La principale caractéristique de la série est sa grande variabilité. Son écart-type est 6 fois supérieur à la moyenne. Le taux de croissance annuel le plus élevé, observé en 1976, est de 11 %. Le taux de croissance le plus faible est de -6,7 %, il s'agit de celui de 1980. Cette grande variabilité est liée à l'importance du secteur primaire dont l'activité est soumise à des chocs exogènes, en particulier climatiques avec une récurrence qui obéit à une distribution aléatoire. Entre 1968 et 1997, pour la moitié environ des années on enregistre un taux de croissance négatif du PIB par tête. Or, cette instabilité du taux de

croissance peut être vue comme un handicap pour la croissance à long terme (cf. Ramey et Ramey, 1995).

On peut également calculer des taux de croissance annuels moyens sur des périodes correspondant à des changements essentiels de politique économique : 1968-1982 : longue période d'économie mixte étatiste : 0,6 % (11 % en 1976, -6,7 % en 1980) ; 1982-1992 : période de libéralisation et d'ajustement structurel : 1,3 % (-3,3 % en 1991, 5,6 % en 1986) ; 1992-1997 : régime démocratique et économie libéralisée, période courte marquée par la transition politique et la dévaluation du franc CFA : -0,2 % (-5 % en 1993, 3,6 % en 1995).

Cependant, il s'agit ici de résultats de croissance effective qui dépendent à la fois de variables structurelles et de la politique économique. Aussi, pour apprécier véritablement les performances attribuables à la politique économique, il convient de prendre en compte, comme on s'efforce de le faire plus loin, l'impact des facteurs structurels.

## 12 L'évolution de la pauvreté

Quelques indications sur l'évolution de la pauvreté dans les années récentes peuvent être tirées des enquêtes budget-consommation de 1989 et de 1994 et de l'enquête sur les conditions de vie des ménages de 1996. Le PNUD (1997) utilise, entre autres, les indicateurs mesurant l'étendue de la pauvreté tandis que d'autres permettent d'en évaluer la profondeur<sup>8</sup>.

### *L'étendue de la pauvreté*

L'étendue de la pauvreté est mesurée à travers le pourcentage d'individus vivant en dessous du seuil de pauvreté. Rappelons qu'il s'agit ici d'une tentative d'évaluer la pauvreté par la consommation. Le seuil de pauvreté dépend de deux éléments : d'une part les ressources qu'il faut dépenser pour subsister et d'autre part les ressources nécessaires pour pouvoir participer à la vie quotidienne de la société. Le deuxième élément est évidemment

<sup>8</sup> Il est vrai que cette période est brève pour évaluer les tendances dans l'évolution de la pauvreté et ceci d'autant plus que les données tirées de ces enquêtes le sont avec un fort degré d'incertitude.

beaucoup plus compliqué à calculer que le premier, car il relève plus d'une appréciation subjective.

De 1989 à 1994, l'étendue de la pauvreté a augmenté selon un rythme élevé de 11 % par an<sup>9</sup>. Après 1994, la progression s'est ralentie à un rythme annuel de 2 %. En conséquence, s'il est vrai que l'on assiste à un ralentissement du rythme de paupérisation de la société, les bons résultats en termes de croissance de ces dernières années ont seulement permis de ralentir la progression de la pauvreté.

#### *La profondeur de la pauvreté*

De manière complémentaire au précédent indicateur, on évalue de manière plus spécifique le niveau de vie des pauvres à travers un indicateur de profondeur de la pauvreté. Cet indicateur est évalué à partir de l'écart moyen, exprimé en unité monétaire, entre le seuil de pauvreté et le niveau de dépenses des personnes pauvres, cet écart étant mesuré relativement au seuil de pauvreté. Cet indicateur permet donc de tenir compte de l'évolution de la situation moyenne des personnes pauvres<sup>10</sup>.

Ici encore on constate une aggravation de la situation puisque entre 1994 et 1996, l'accroissement annuel est de 1,6 % ce qui indique qu'en moyenne le revenu des pauvres est de plus en plus loin de la ligne de pauvreté. Il est vrai que cette évolution marque un net ralentissement par rapport à la période antérieure puisque, entre 1989 et 1994, la progression de la profondeur de la pauvreté était de 8 % l'an. La profondeur de la pauvreté est plus importante en milieu rural qu'en milieu urbain. Or, pour le milieu rural, la profondeur de la pauvreté, qui avait progressé à un taux annuel de 8,4 % entre 1989 et 1994, ne croît plus qu'au taux de 1,7%. En milieu urbain les statistiques correspondantes sont de 3,6 % et 1,4 %. C'est dire que l'écart relatif entre la ville et la campagne, qui s'était fortement creusé avant 1994, a eu tendance à se stabiliser.

<sup>9</sup> Le rythme de paupérisation de la société s'est davantage ralenti dans les zones rurales où la proportion de pauvres était plus importante.

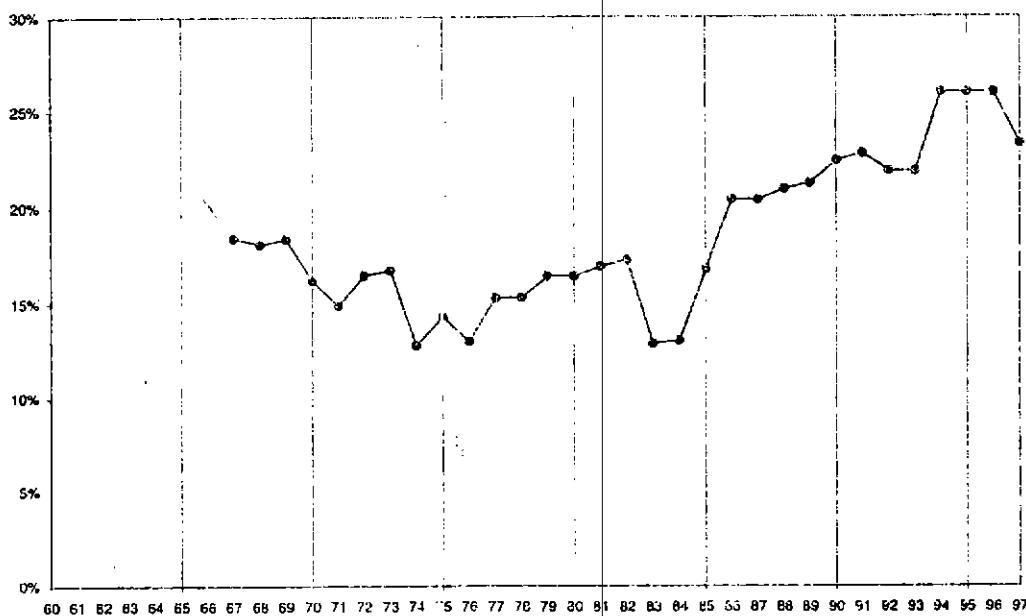
<sup>10</sup> Naturellement, il conviendrait de mieux caractériser la distribution à travers un écart type. Mais les statistiques disponibles ne le permettent pas.

## 13 L'Investissement et la productivité du capital

### *L'investissement*

Le graphique I3 donne l'évolution du taux d'investissement au Mali. Celui-ci en moyenne sur l'ensemble de la période (1967-1997) est de 18,5 %. De 1967 à 1982, le taux d'investissement moyen est de 15 %. De 1982 à 1992, le taux d'investissement est de 19,1 %. De 1982 à 1997, sa valeur moyenne est de 21 %. Entre 1992 et 1996, le taux d'investissement est de 23 %, contre une moyenne de 16,7 % pour les pays de l'UEMOA. La progression de l'investissement a été largement financée sur des ressources publiques extérieures.

**Graphique I 3 : Taux d'investissement (en pourcentage du PIB)**



Source : Banque Mondiale, *World Tables*.

L'élément le plus spectaculaire de l'évolution du taux d'investissement est incontestablement sa forte progression depuis 1984. Il faut rappeler que 1984 correspond à l'entrée du Mali dans l'UMOA. Il s'agit également du début d'application du programme d'ajustement structurel. L'augmentation du taux d'investissement correspond au choix du Mali en faveur de la libéralisation interne et de l'intégration régionale. Cette double orientation efface les choix socialistes de l'indépendance.

On doit noter toutefois que l'évolution du taux d'investissement est ici retracée à prix courants. Or elle est influencée par celle du prix relatif de l'investissement, qui vraisemblablement augmente avec la dépréciation du taux de change réel et a certainement augmenté à la suite de la dévaluation du franc CFA en 1994.

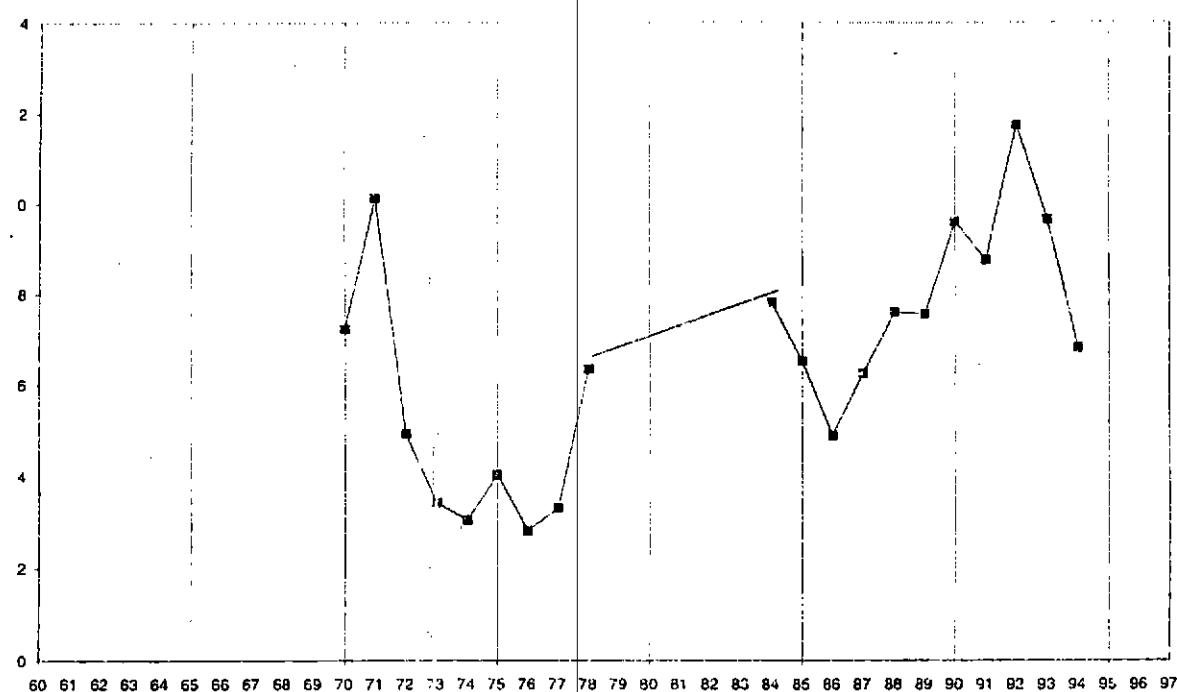
#### *La productivité du capital*

Il est naturellement insuffisant d'étudier l'évolution du taux d'investissement sans chercher à évaluer son efficacité. Le graphique I4 donne l'évolution de l'ICOR (Incremental Capital Output Ratio). L'évolution de l'ICOR est fondamentale dans la mesure où il est impossible d'espérer une croissance durable avec une efficacité de l'investissement, et en particulier de l'investissement public, médiocre. L'évaluation de l'amortissement étant approximative, le concept utilisé représente le rapport de l'investissement brut à l'accroissement du produit (coefficient marginal brut)<sup>11</sup>. Le point le plus intéressant est que l'on n'observe pas, sur longue période, une amélioration de la productivité de l'investissement. Bien au contraire, après les années de sortie du socialisme (l'après Modibo Keita), on assiste de 1975 à 1992 à une tendance à l'augmentation de l'ICOR. Cette tendance n'est brièvement contrariée qu'au milieu des années quatre-vingt, peut-être à la suite de nouveaux aléas climatiques et de l'usure du régime de Moussa Traoré. Par contre, depuis 1992, année de l'avènement d'un régime démocratique et d'une économie en voie de libéralisation accélérée, l'ICOR est nettement orienté à la baisse, ce qui traduit une tendance à l'amélioration de l'efficacité de l'investissement.

Il est vrai que depuis 1992 le taux d'investissement est particulièrement élevé (23 % du produit). Mais le pays ne peut espérer un taux de croissance du produit de 5 % (et donc du produit par tête de 2 %) qu'avec un ICOR d'environ de 5. Il faut donc que la tendance actuelle se poursuive.

<sup>11</sup> L'ICOR est calculé à partir de moyennes mobiles centrées sur une période de 7 ans et ce pour éviter des fluctuations annuelles trop importantes. L'interprétation de ce coefficient doit être faite avec prudence. D'abord, il repose sur une conception keynésienne de la croissance (faible substituabilité des facteurs), ensuite le numérateur ne représente pas l'accroissement du capital, enfin le terme marginal est inapproprié, les variations étant pluriannuelles.

**Graphique I 4 : Evolution de l'ICOR**



Source : Banque Mondiale, *World Tables*<sup>12</sup>.

## 14 Les évolutions sectorielles

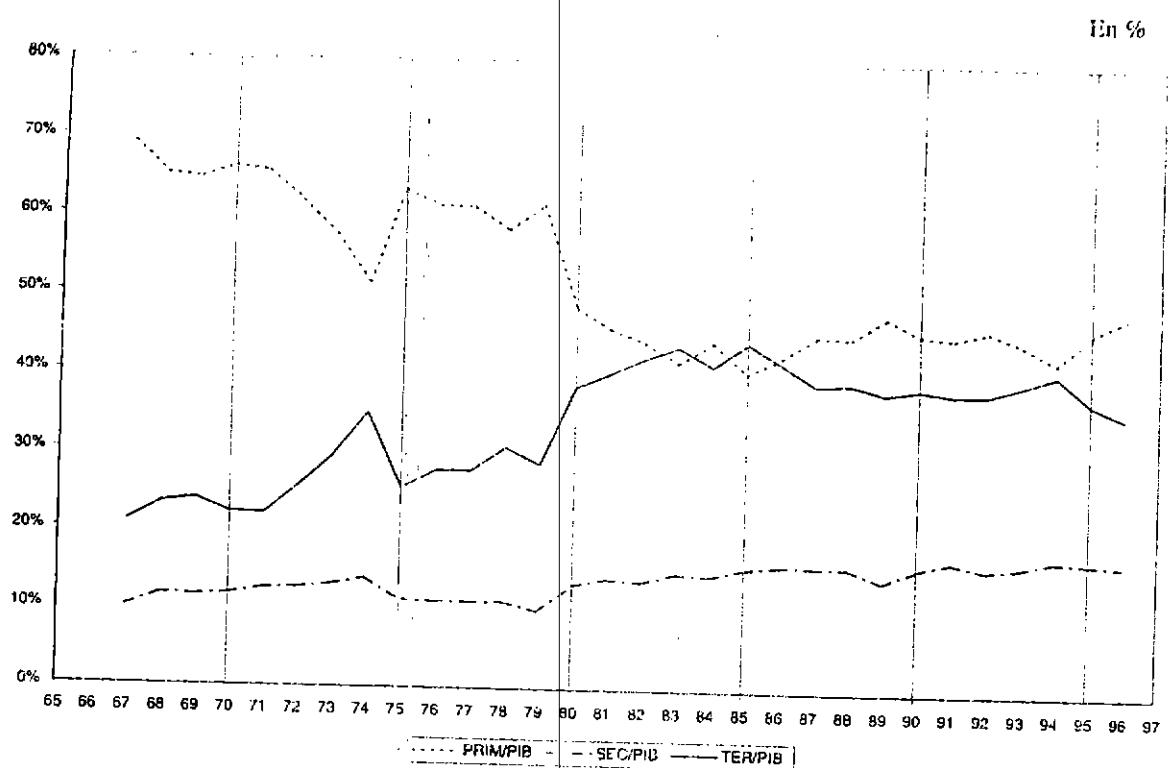
### *La décomposition de la valeur ajoutée*

Le terme agriculture recouvre ici à la fois l'agriculture stricto sensu mais également l'élevage, activité particulièrement développée au Mali ; il comprend aussi l'exploitation des ressources forestières et halieutiques qui sont peu importantes. La mesure des contributions respectives de l'agriculture et de l'industrie soulève une difficulté imputable au caractère administré des prix de cession du coton par le producteur à la société d'encaissement (CMDT). De plus, toujours s'agissant du coton, l'activité manufacturière d'égrenage est directement liée à l'activité agricole. L'évolution de la structure de la valeur ajoutée doit donc être interprétée à la lumière de cette interdépendance<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> L'évolution de l'ICOR présente manifestement des points aberrants sur la période 1979-1983 en raison de fortes chutes de la production consécutives à des chocs climatiques. On a donc choisi d'interpoler son évolution sur cette période.

<sup>13</sup> Selon que l'on inclut ou que l'on n'inclut pas l'opération d'égrenage du coton dans la valeur ajoutée cotonnière, cette dernière varie dans un rapport de un à deux.

Graphique I 5 : Décomposition de la valeur ajoutée



Source : Banque Mondiale, *World Tables*.

Le secteur primaire est resté dominant jusqu'au début des années quatre-vingt (graphiques I5 et I6). Il fait ensuite jeu égal avec le secteur tertiaire. Le secteur industriel reste, sur toute la période, largement minoritaire.

On constate une nette tendance à la baisse de la contribution de l'agriculture au produit jusqu'au milieu des années quatre-vingt et une légère augmentation depuis. La baisse de la part de l'agriculture est vraisemblablement due aux sécheresses répétées et à une détérioration des termes de l'échange interne. La reprise s'explique par les bonnes performances agricoles des dernières années mais aussi par l'accroissement du prix du coton payé aux producteurs (cf. infra chapitre V).

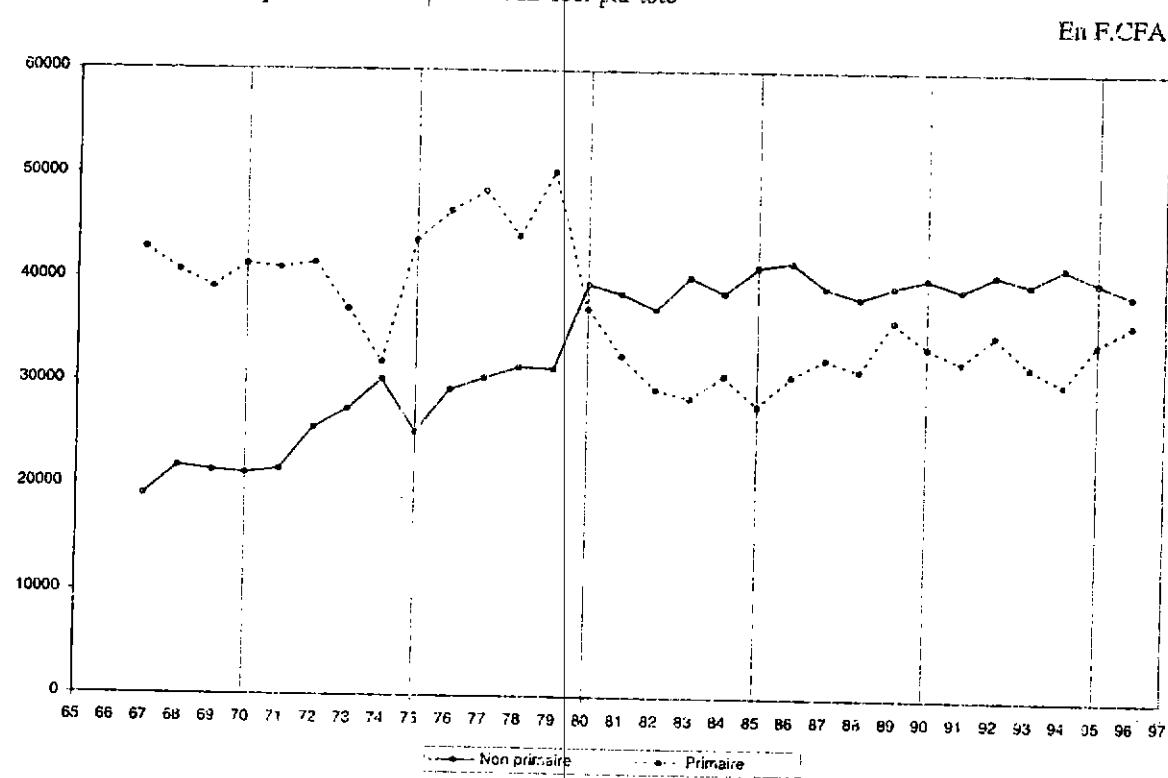
Jusqu'à 1985 le secteur des services progresse rapidement au détriment du primaire mais aussi et surtout du secondaire, qui comprend un large secteur artisanal. L'évolution observée depuis 1985 manifeste au contraire le déclin tendanciel de la part relative du secteur tertiaire, accéléré en 1994. La part des biens non échangeables étant majoritaire dans le

secteur tertiaire, cette baisse peut être vue comme le résultat de la politique d'ajustement menée d'abord sans changement de parité, puis en 1994 avec dévaluation. Elle correspond d'ailleurs, comme on le verra, à une dépréciation du taux de change réel.

#### *Les taux de croissance sectorielle*

A travers une analyse des évolutions sectorielles, on observe (graphique I7), sans surprise, une plus grande instabilité du taux de croissance des activités agricoles. Cependant, on constate également une grande variabilité dans les autres secteurs. Cette dernière ne peut s'expliquer que par l'influence de la conjoncture du secteur agricole sur les autres secteurs. On constate en effet un décalage d'un an entre le taux de croissance des activités agricoles et le taux de croissance des activités non agricoles. Celui-ci peut être interprété comme une relation causale du secteur primaire sur le secteur non primaire.

Graphique I 6 : Décomposition sectorielle du PIB réel par tête

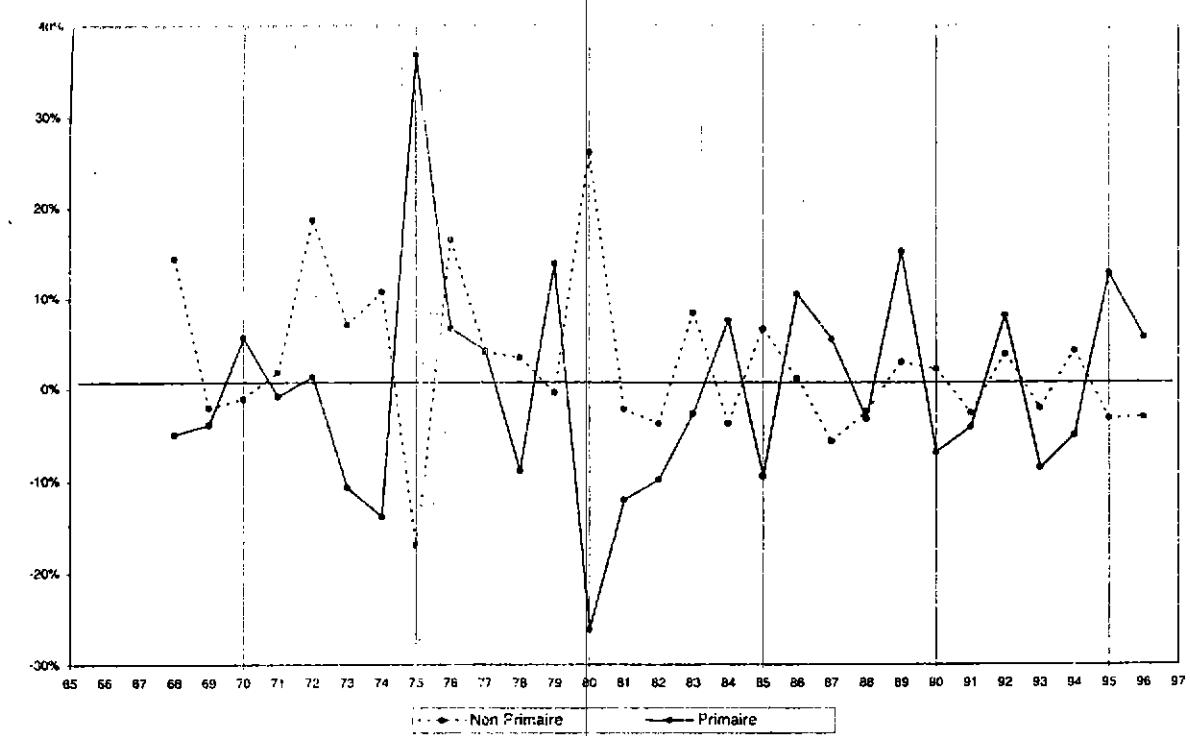


Note : aux prix de 1995.

Source : Banque Mondiale, *World Tables*.

**Graphique I 7 : Décomposition sectorielle du taux de croissance du PIB par tête**

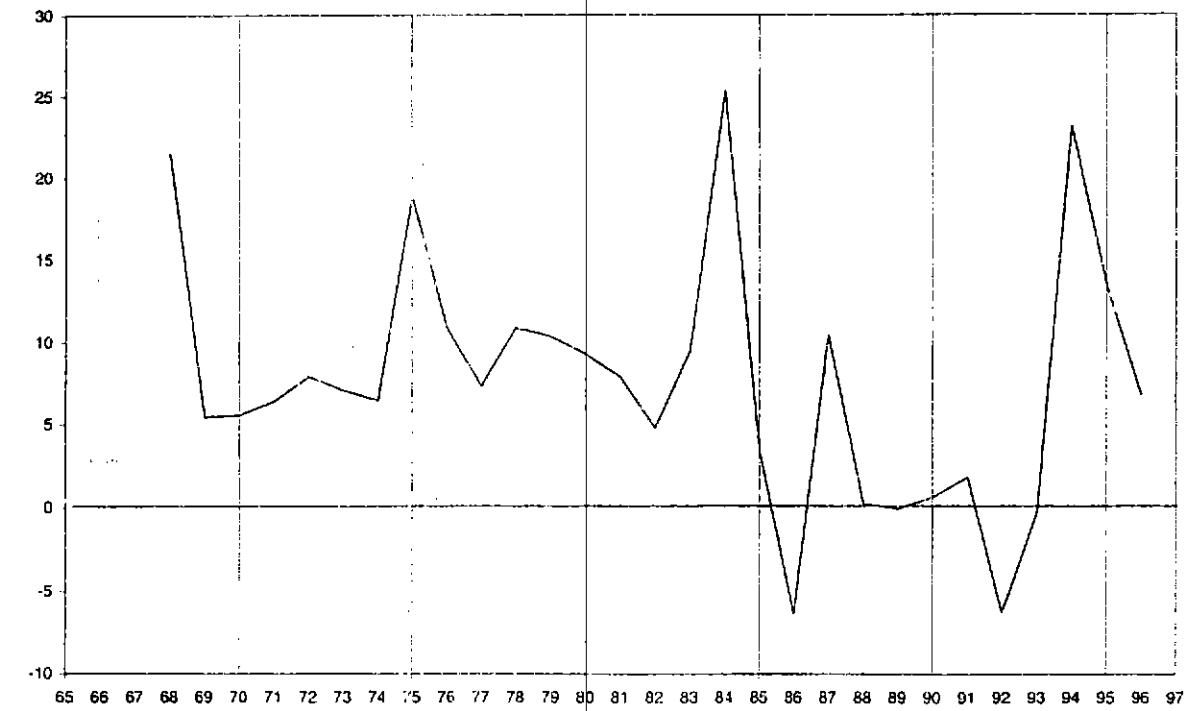
En %



Source : Banque Mondiale, *World Tables*.

## 15 L'évolution de l'inflation

**Graphique I 8 : Evolution annuelle du taux d'inflation en %**



Source : Banque mondiale: *World Tables* (déflateur du PIB à défaut d'indices des prix à la consommation)

Depuis 1970, après l'épisode de forte inflation consécutif à la sortie de la zone franc (1962-67), à l'exception d'un pic en 1975 résultant du choc pétrolier et du boom de l'ensemble des produits primaires, le Mali n'est pas un pays très inflationniste (graphique I8 et tableau I2). L'évolution de l'inflation malienne reflète largement celle de l'inflation mondiale avec la désinflation de la deuxième partie des années quatre-vingt. Cependant des pics inflationnistes peuvent être repérés en 1984 et en 1994. Le premier est dû aux tensions sur les prix des produits alimentaires consécutives à la sécheresse et à des comportements de stockage des commerçants. Celui de 1994 est provoqué par la dévaluation et les tensions inflationnistes dans les pays partenaires de la zone franc. À partir de 1995, les tensions inflationnistes ont été sensiblement similaires à celles observées dans l'UMEOA (tableau II).

**Tableau I 1 : Taux de variation des prix à la consommation (en glissement annuel)** Unité : %

	1994	1995	1996	1997
Mali	31,2	8,7	2,8	0,9
UEMOA(1)	36,0	6,6	4,0	3,5

(1) : pondéré par les PIB des différents pays : Indice cumulé 1997 base décembre 1993 = 100

Source : *Rapports de la zone franc*.

**Tableau I 2 : Taux de variation annuelle moyen des prix à la consommation africaine (en moyenne annuelle)** Unité : %

1967 – 1973	9	1984-1988	1,9
1973 – 1978	10,9	1993 – 1997	14,5
1978 – 1981	9,2	1988 – 1993	-0,8
1981 – 1984	13,2	1993 – 1997	14,5

Source : BCEAO.

## 16 L'évolution de la balance des paiements

Le Mali enregistre des déficits significatifs de la balance commerciale (en moyenne – 6 % du produit : tableau I3). Ces déficits s'accompagnent de déficits de la balance courante (en moyenne – 8 % du produit). Le déficit de la balance courante s'explique non seulement par le déficit commercial mais aussi par le déficit chronique et important de la balance des services et des revenus (avec en particulier le coût du fret et des assurances sur les

importations et les intérêts dus sur la dette extérieure). Il est vrai que les accords de réaménagement de la dette ont permis de contenir les intérêts mais la dévaluation a automatiquement accru le montant des intérêts libellés en devises. Le Mali bénéficie par contre d'importants transferts sans contrepartie : privés (les envois de fonds des maliens émigrés) et publics (l'aide).

Tableau I 3 : Evolution de la Balance commerciale et de la balance courante

	En % du PIB	
	Balance commerciale	Balance courante
1975	-10.6	-10.1
1980	-7.3	-9.1
1985	-12.3	-16.9
1990	-3.9	-10.2
1993	-4.5	-9.2
1994	-6.2	-3.4
1995	-4.9	-6.7
1996	-4.1	-4.5
1997	0.8	-2.2

Source : % calculés à partir de FMI, *IFS*, jusqu'à 1994, *Rapports de la zone franc de 1994 à 1997*.

La première partie des années quatre-vingt a été particulièrement néfaste aux équilibres extérieurs. L'importance de ces déficits extérieurs a contribué au lancement des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel. La deuxième partie des années quatre-vingt est marquée au contraire par une amélioration notable des comptes extérieurs. Si cette amélioration est en partie explicable par les réformes de politique économique, qui ont permis notamment une augmentation en valeur et en volume des exportations cotonnières, elle a été amplifiée par le contre choc pétrolier. L'année 1997 est remarquable puisque elle a vu le dégagement d'un excédent commercial à la suite d'une campagne cotonnière exceptionnelle.

L'évolution des exportations est tirée essentiellement par le coton. Ainsi la baisse des exportations de 1986 est imputable à une chute des cours du coton. La dévaluation, combinée à un redressement des cours mondiaux et à la politique d'expansion de la CMDT, a permis une forte augmentation des exportations. La dévaluation a permis une forte progression des exportations de bétail, qui se sont ensuite maintenues à un niveau élevé.

## 2 L'influence des facteurs d'environnement

De multiples facteurs, qui peuvent être considérés comme indépendants de la politique économique, ont agi sur sa croissance. Parmi les facteurs d'environnement, les plus importants sont les facteurs socio-politiques, le climat, l'évolution démographique et enfin l'environnement international.

### 2.1 Les facteurs d'environnement interne et la croissance

#### *Facteurs socio-politiques et croissance*

De 1960 à nos jours, cinq régimes politiques se sont succédés :

- le régime de la Constitution de 1960 (1960-1968),
- le régime du Comité Militaire de Libération Nationale (1968-1974),
- le régime de la Constitution de 1974 (1974-1991),
- le régime de transition démocratique (mars 1991-juin 1992) et enfin,
- le régime de la troisième République depuis 1992.

Ces cinq régimes correspondent à quatre phases de politique économique :

- la période socialiste (1960-1968)
- la période d'économie mixte étatiste (1968-1982)
- la période de libéralisation avec le PAS (1982-1992)
- depuis 1992, le régime démocratique et l'économie libéralisée.

Le 22 septembre 1960, le Mali voit le jour à la suite de l'éclatement de la fédération qui l'unissait au Sénégal. Modibo Keïta en devient le premier président. Sa politique économique, inspirée du modèle marxiste-léniniste, amène la nationalisation des entreprises nationales et étrangères, la création de nombreuses entreprises publiques et l'intervention de

l'Etat dans tous les domaines de la vie économique et sociale. Le contrôle des prix est instauré et le commerce international est confié à un monopole public : la SOMIEX. Enfin, pour rompre définitivement avec le colonisateur, le Mali quitte la zone franc et crée le franc malien en 1962.

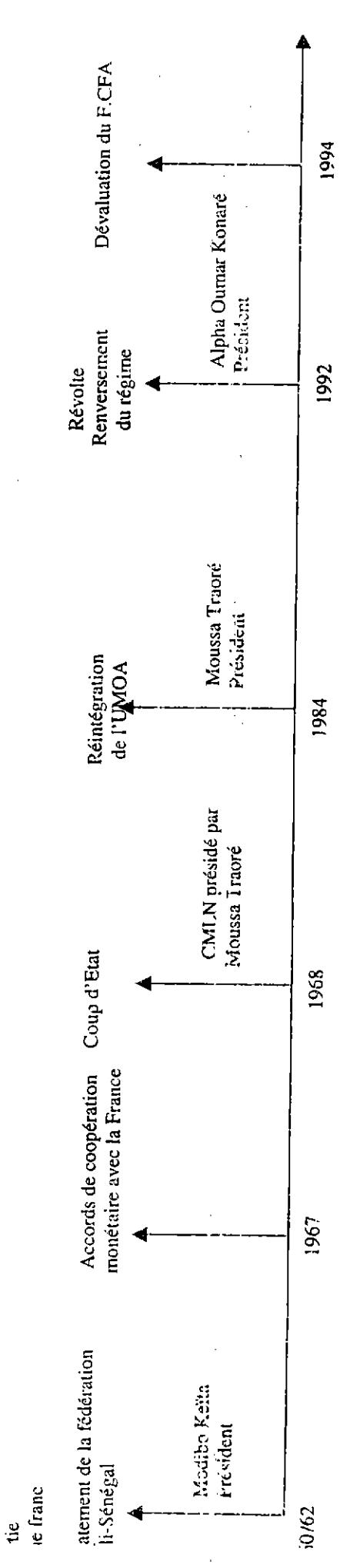
Le Mali se heurte alors très rapidement à plusieurs contraintes : le manque de cadres compétents, les faibles incitations à la production et les contraintes financières (sortie de devises, inflation).

Dans ce contexte difficile, Modibo Keïta est contraint de signer le 6 mai 1967 des accords de coopération monétaire avec la France, sans toutefois rejoindre l'UMOA, ce qui sera fait longtemps après sa chute en 1984.

Le soutien populaire, dont bénéficiait Modibo Keïta lors de l'accession à l'Indépendance, s'érode vite. D'une part, le contrôle de la commercialisation des produits agricoles, l'obligation de consacrer une partie du temps à la culture des champs collectifs, le maintien de prix aux producteurs très bas et plus généralement la stratégie de transfert du surplus agricole vers le secteur non agricole, provoquent le mécontentement des paysans. D'autre part, le blocage des salaires entraîne une chute du pouvoir d'achat des ménages urbains. Ainsi, à l'exception de la classe dirigeante, l'ensemble de la population malienne est touché par la politique économique du gouvernement. L'abandon du soutien populaire provoque le coup d'état militaire de novembre 1968. Selon Azam et Morrisson (1999), la principale caractéristique du régime était une contradiction fondamentale entre les discours et les faits. Sur le plan idéologique, le régime prétendait être au service de tous. Dans la réalité, il ne bénéficiait qu'à une petite minorité de cadres politiques et administratifs. Ceux-ci s'étaient accaparés le surplus agricole prélevé sur les paysans, en théorie destiné à financer les investissements.

A partir de la fin de 1968, le Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN), présidé par Moussa Traoré, assume l'ensemble des pouvoirs législatifs et exécutifs. Jusqu'à la mise en application de la Constitution du 2 juin 1974, ce sont les ordonnances du CMLN qui régissent la vie administrative du pays.

## EVOLUTION DU RÉGIME POLITIQUE DU MALI



CMLN : Comité Militaire de Libération Nationale

Les nouveaux dirigeants abandonnent le discours marxiste-léniniste de l'ancien gouvernement pour s'orienter vers un modèle de « socialisme plus libéral ». Les premières mesures concernent le monde rural. Les champs collectifs sont par exemple supprimés. Toutefois, la dérive vers un régime militaire autocratique se manifeste dès 1969 lorsque Moussa Traoré cumule les fonctions de chef de l'Etat et de chef du gouvernement.

Au cours des années soixante-dix, le régime de Moussa Touré poursuit une politique économique peu rigoureuse, marquée par un développement important de la corruption et du clientélisme. La situation politique et économique se dégrade rapidement et le gouvernement de Moussa Traoré perd la confiance de la plupart des groupes sociaux. De 1969 à 1980, on dénombre cinq tentatives de coup d'état (août 1969, mars 1971, novembre 1976, février 1978 et décembre 1980) et autant de grèves (avril 1969, mars 1971, janvier 1977, mai 1977, novembre 1979 et mars 1980). L'éducation, la santé et le secteur des infrastructures sont délaissés. Les arriérés de paiements intérieurs s'accumulent et la dette extérieure ne cesse de croître. Les pertes du secteur para-étatique s'accumulent.

Devant la dégradation de la situation économique, le Mali s'engage avec les institutions de Bretton Woods dans des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel dès 1982. Par ailleurs, le Mali réintègre l'UMOA en 1984. En 1988, le Mali poursuit son effort d'ajustement avec le Programme d'Ajustement Sectoriel des Entreprises Publiques (PASEP) et le Programme d'Ajustement Sectoriel Agricole (PASA). Ces programmes permettent de libéraliser les prix et le commerce, d'entamer une réforme de la fiscalité interne et externe, de restructurer ou de privatiser les entreprises publiques, de simplifier le cadre réglementaire régissant les activités économiques, de libéraliser les marchés céréaliers et d'améliorer l'efficacité du secteur cotonnier.

En dépit de ces réformes, la société malienne ne fait plus confiance à Moussa Traoré qui règne depuis près d'un quart de siècle sur le pays. De violentes émeutes éclatent à Bamako fin 1991. Moussa Traoré est arrêté le 24 mars 1992. Des élections démocratiques sont organisées sous le contrôle d'observateurs internationaux. Alpha Oumar Konaré est élu président le 8 juin 1992.

Le régime de la II<sup>e</sup> République doit gérer un ajustement monétaire majeur près de trente ans après le précédent qui avait marqué le retour du Mali dans la zone franc. Le 12 janvier 1994, la monnaie (le franc CFA) est dévaluée de 50 pour cent. Le changement de parité permet d'accroître le revenu des agriculteurs de produits d'exportation, mais aussi celui des producteurs de céréales. Les exportations de fruits et légumes ont fortement augmenté. Le Mali est devenu l'un des principaux fournisseurs de la Côte d'Ivoire en bétail. L'activité industrielle manifeste également des signes de reprise. L'industrie textile et le secteur minier sont particulièrement dynamiques.

Quelles sont les conséquences de l'évolution politique du pays sur ses performances économiques ?

Différents éléments peuvent agir sur la croissance. Il s'agit, tout d'abord, de l'instabilité politique. Si le Mali a connu moins de coups d'Etat que d'autres pays voisins comme le Burkina Faso, l'instabilité politique n'en a pas été moindre comme en témoigne l'importance des grèves et des procès politiques. Or, l'agitation politique augmente la probabilité d'une menace sur les droits de propriété et par conséquent incite les agents à moins investir (Barro, 1991 ; Alesina et Perotti, 1993 ; Azam, Berthélémy et Calipel, 1996). L'instabilité politique constitue sans doute un facteur de moindre croissance économique au Mali. Toutefois, s'il apparaît naturel d'établir une relation entre l'instabilité politique et la croissance, on ne saurait, sans précaution, en déduire une relation de causalité univoque. En effet, il est tout aussi vraisemblable que la faible croissance du Mali a engendré une instabilité politique accrue (Londregan et Poole, 1990). Il s'agit ensuite des règles juridiques et de la qualité des institutions politiques qui déterminent la sécurité des investissements (Barro et Sala-I-Martin, 1996). Or, malgré des progrès récents dans le cadre de l'intégration régionale (cf. chapitres IV et V), l'application du droit reste toujours incertaine au Mali.

Un autre élément, plus difficile à saisir, est la conséquence sur la croissance du degré de démocratie du régime. La rationalité des hommes politiques les pousse à exercer une mainmise sur le système économique dans la mesure où la perturbation du fonctionnement du marché par l'instrument fiscal ou réglementaire est un bon moyen d'entretenir des relations de type patrons-clients en engendrant des rentes de situation au bénéfice de quelques uns (Bates, 1990). Ainsi semble s'expliquer la politique de forte protection et de réglementation intensive

pratiquées au Mali jusqu'aux mesures de libéralisation du début des années quatre-vingt. Ces interventions sont inéquitables mais également défavorables à la croissance puisqu'elles engendrent des distorsions de marché qui ne permettent pas une allocation efficace des ressources. Or, l'exercice des droits démocratiques constitue un frein relativement efficace aux pratiques clientélistes de l'Etat. Il existe certes, un autre, à savoir l'intégration régionale qui constitue un point d'appui supplémentaire et fondamental à la libéralisation, puisqu'il permet de soustraire en partie la politique commerciale de l'influence des groupes de pression locaux.

La démocratie agit aussi sur la croissance en réduisant l'instabilité politique (Azam et Morrisson, 1998). En effet dans un régime démocratique les conflits se résolvent à moindre coût que dans un régime autoritaire. Le Mali n'a connu que trois présidents en presque 40 ans d'Indépendance. Le pays vit sous un régime démocratique seulement depuis 1992 et les autorités peinent à rétablir sur l'ensemble du territoire et pour l'ensemble des différentes couches sociales, l'autorité d'un Etat largement compromise par les dysfonctionnements passés. Le Mali a donc certainement souffert de l'absence de démocratie durant de longues années et des séquelles affectant l'autorité d'un Etat désormais démocratique demeurent.

#### *Les facteurs climatiques de la croissance*

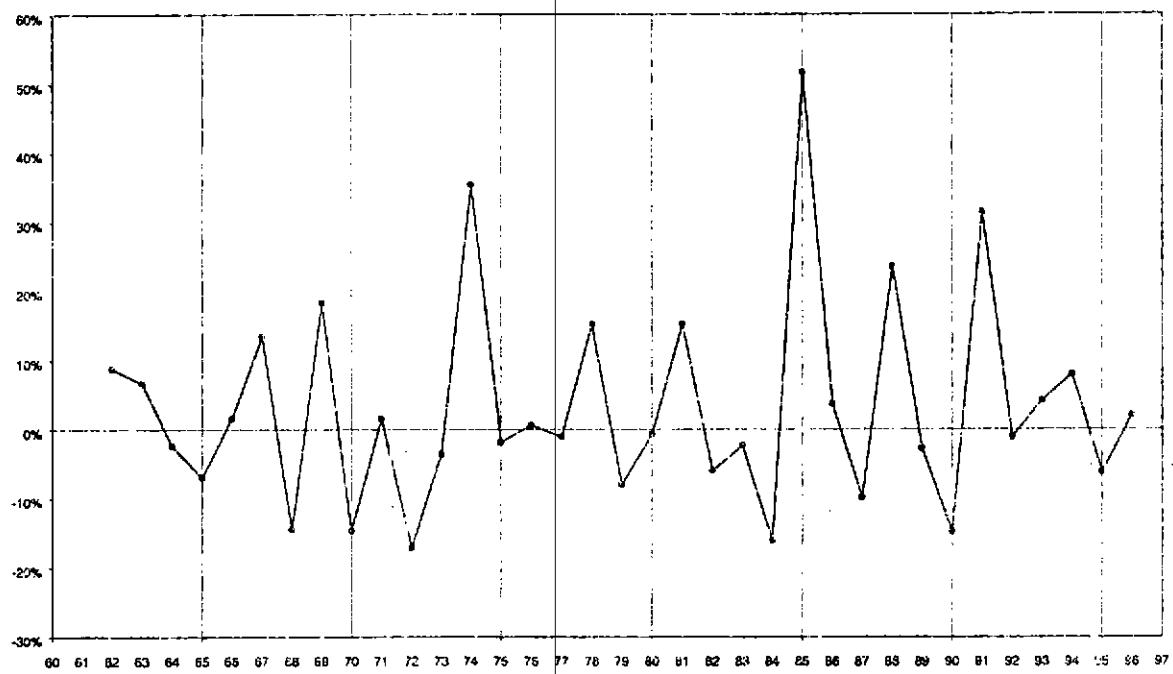
Le pays est divisé en quatre zones climatiques, du sud au nord : la zone sud soudanienne, la zone nord soudanienne, la zone sahélienne et la zone sud saharienne. Les précipitations varient d'une zone à l'autre. Elles sont relativement importantes dans le sud du pays et diminuent au fur et à mesure que l'on remonte vers le nord. A l'exception du nord (60% du territoire), qui est le domaine d'activités pastorales extensives, l'agriculture et l'élevage sont possibles mais les précipitations sont dans l'ensemble très irrégulières.

La situation climatique peut être considérée comme un intrant agricole naturel qui agit fortement sur la production et qui, à ce titre, influence l'ensemble de l'économie (Lecaillon et Morrisson, 1985). Afin de mettre en évidence l'effet du climat sur l'agriculture, il est cependant insuffisant de considérer la hauteur de pluie cumulée en différents points du territoire. En effet, des conditions climatiques favorables à l'agriculture dépendent autant, sinon plus, de la répartition dans le temps des pluies que des hauteurs d'eau annuelles.

cumulées. De plus, l'agriculture irriguée dépend avant tout des hauteurs d'eau du fleuve. Aussi, paraît-il préférable, en raison de l'étroite corrélation entre le climat du Mali et celui de l'ensemble du Sahel, de retenir comme variable approchée de l'environnement climatique le taux de croissance de la production céréalière du Sahel. Cette variable capte l'ensemble des conditions climatiques, non seulement les hauteurs d'eau, mais aussi leur répartition dans l'année.

Les épisodes de croissance particulièrement élevés de la production céréalières (1974, 1985, 1991) sont consécutifs à des sécheresses repérables.

Graphique I 9 : Evolution du taux de croissance de la production céréalière du Sahel



Source : Données FAO.

L'instabilité de la production et donc des revenus consécutive au aléas climatiques est responsable d'un risque accru qui peut agir sur la croissance par l'intermédiaire de l'épargne, de l'investissement et de l'offre de travail.

S'agissant de l'épargne, dans certaines hypothèses, l'instabilité des revenus accroît l'épargne de précaution (Kimball, 1990 ; Combes, 1993) : l'agent qualifié de « prudent » se

protège d'un accroissement du risque en accentuant la substitution inter-temporelle de ses ressources en faveur du futur. Cependant, l'augmentation de l'épargne ne signifie pas forcément un accroissement de l'investissement productif. En effet, la défaillance dans les mécanismes de collecte au Mali empêche une mobilisation efficace de l'épargne (cf. infra).

S'agissant des effets du risque sur l'investissement, cet effet est ambigu. D'une part, un accroissement du risque peut inciter le producteur à investir davantage pour se garantir des revenus suffisants en cas de chute du taux de rentabilité de l'investissement (effet revenu). D'autre part, il est possible, qu'il renonce à certains investissements en raison de leur caractère plus risqué (effet de substitution)<sup>14</sup>.

L'offre de travail pourrait également être affectée par l'instabilité des revenus. Confrontés à un accroissement du risque, les agents peuvent accroître leur temps de travail pour se garantir des revenus suffisants en cas de chute (effet de revenu). Mais, ils sont aussi susceptibles d'augmenter leur demande de temps libre pour réduire leur degré d'exposition au risque (effet de substitution). L'effet net est donc théoriquement ici encore ambigu.

#### *Environnement démographique et croissance*

Le Mali connaît un accroissement important de sa population. Depuis 1965, la population croît en moyenne de 2,3 % l'an. Cette croissance s'est accélérée depuis 1990 puisque le taux de croissance est de l'ordre de 2,8 % l'an (Banque Mondiale, 1998). En raison de ce taux de croissance et de l'importance des migrations, il se produit une déformation de la structure par âge de la population en défaveur de la population potentiellement active. Celle-ci ne croît que de 2 % en moyenne de 1965 à 1996 et de 2,6 % depuis 1990. Quelles en sont les conséquences sur la croissance économique ?

Le taux de fécondité élevé, toutes choses égales par ailleurs, réduit de manière mécanique le taux de croissance du produit par tête (Barro et Sala-i-Martin, 1996). Au Mali, 80 % de la population a moins de 35 ans, 55 % a moins de 20 ans et 45 % a moins de 14 ans

<sup>14</sup> C'est dire que la nature prudente de l'agent est une condition nécessaire mais non suffisante à un effet positif du risque sur l'investissement.

(PNUD). Or, selon la théorie du cycle de vie, un rajeunissement excessif de la population devrait entraîner une baisse du taux d'épargne et donc une moindre croissance.

Une population jeune implique des investissements massifs en matière de dépenses sociales (éducation et santé ; cf. chap. IV) dont les résultats en termes de croissance n'apparaîtront qu'avec un délai important tandis que les charges sont immédiates. Ces dépenses, dont les effets sur la croissance sont différés, peuvent évincer des dépenses à effets sur la croissance plus immédiats et donc, réduire le rythme de croissance, au moins à court terme.

## 22 Les facteurs d'environnement international

Le Mali est un petit pays très ouvert sur l'extérieur et donc soumis à l'influence de l'environnement international sur lequel il a peu de prise. Celui-ci est constitué par l'évolution des termes de l'échange, de l'aide, des possibilités de migration en Afrique et en Europe et enfin de l'intégration régionale.

On se demande dans quelle mesure ces différents facteurs d'environnement international ont contribué à la croissance économique. Une attention toute particulière est accordée au phénomène éventuel de « syndrome hollandais » (Corden, 1984) qui consiste en une appréciation du taux de change effectif réel consécutive à un apport de ressources extérieures. Cette appréciation du TCER, si elle existe, entraîne une récession du secteur soumis à la concurrence internationale qui n'a pas bénéficié du boom.

### *Termes de l'échange et croissance*

Les termes de l'échange correspondent au rapport entre l'indice des valeurs unitaires des exportations et l'indice des valeurs unitaires des importations. A une amélioration des termes de l'échange correspond un accroissement de revenu. Dans un pays agricole, une amélioration des termes de l'échange, si elle n'est pas captée par l'Etat ou les organismes de commercialisation, permet une augmentation des revenus agricoles, dont les effets sur l'offre agricole sont différents selon qu'ils sont perçus comme transitoires ou permanents par les

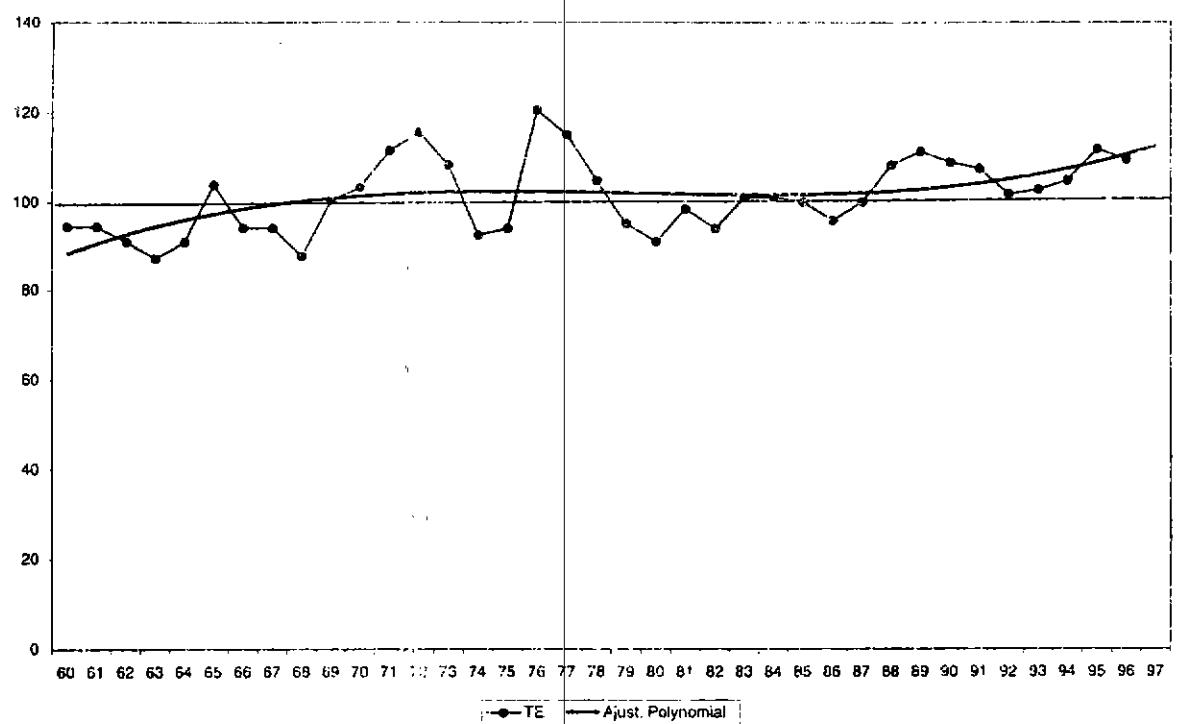
producteurs. Dans le cas du Mali, les fluctuations des termes de l'échange sont, en raison d'un mécanisme de stabilisation spécifique au coton, transmises de manière atténuée au producteur.

L'augmentation de revenus transmise au producteur est sans doute considérée comme transitoire par ces derniers. L'instabilité passée des termes de l'échange telle qu'elle apparaît dans le graphique I 10 rend plausible cette hypothèse (augmentations des termes de l'échange de 1968-1972, surtout de 1975-1977 et dans une moindre mesure de 1987-88). De plus, au cours des périodes de pointe, règne vraisemblablement le plein emploi des facteurs (absence de chômage involontaire). Par conséquent, l'augmentation des revenus doit entraîner une substitution significative du travail à des activités non productives. En effet, les agriculteurs vont profiter de l'augmentation temporaire de leurs rémunérations pour travailler aujourd'hui davantage. Cet effet de substitution fournit une explication, plausible bien que partielle, de l'ampleur de la croissance actuelle de la plupart des productions agricoles d'exportation et, bien évidemment, dans ce cas il s'agit d'un phénomène temporaire. On peut s'attendre, dans cette hypothèse, à un fort ralentissement de la croissance lors du retournement des cours des produits agricoles puisqu'il pourrait se produire alors un effet de substitution inverse : augmentation du temps consacré aux activités non productives au détriment des activités productives agricoles.

Cet effet de substitution serait bien évidemment amplifié en l'absence de système de stabilisation qui permettrait alors une transmission intégrale de l'évolution des prix internationaux. Il en résulterait des fluctuations plus importantes de la production agricole.

L'instabilité des termes de l'échange est responsable d'un risque accru . Mais en raison des mécanismes de stabilisation des prix aux producteurs, ce risque a été supporté par les structures d'encadrement et par l'Etat (cf. chapitre III).

**Graphique I 10 : Evolution des termes de l'échange**



Source : CNUCED.

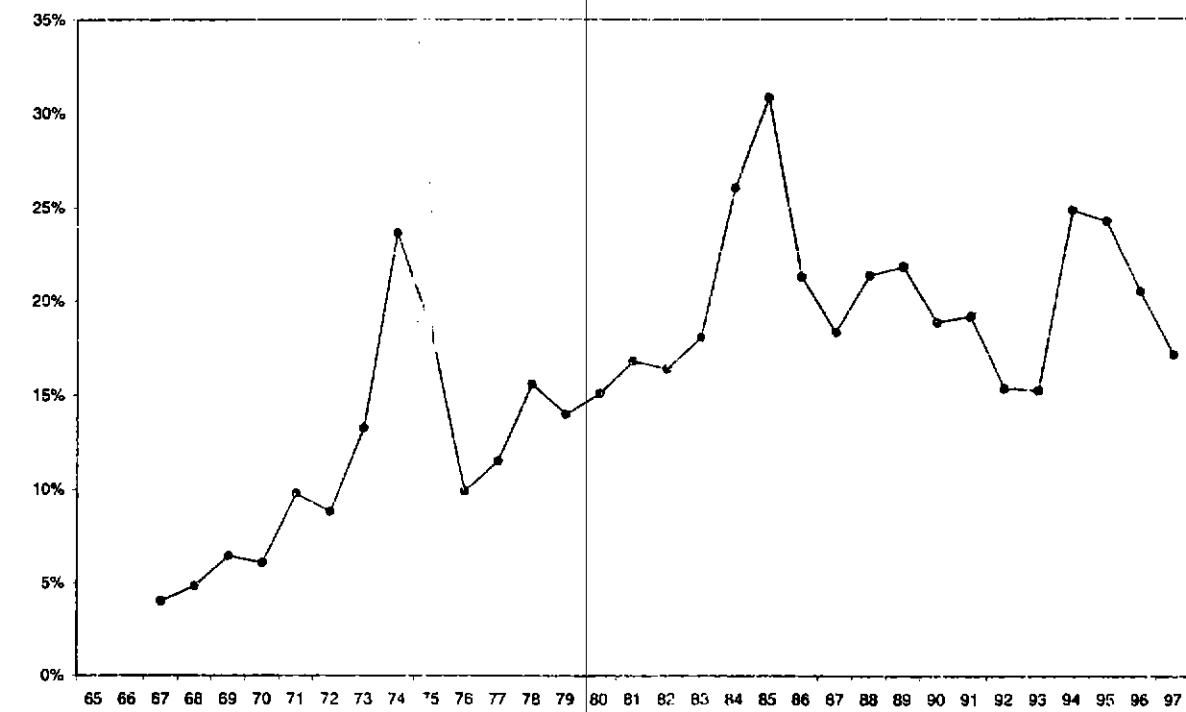
#### *Financement public extérieur et croissance*

Le graphique I 11 retrace l'évolution des apports publics nets en pourcentage du produit intérieur. On constate au Mali qu'ils ont suivi une tendance croissante pour représenter aujourd'hui près de 25% du PIB et qu'ils sont caractérisé par trois afflux exceptionnels sur la période d'analyse. Le premier afflux remarquable (1973-75) est survenu à l'occasion de la grande sécheresse du début des années soixante-dix. Le second est relatif à la sécheresse de 1985 tandis que le dernier marque plutôt une reprise des financements publics externes à la suite du changement de parité du franc CFA. Les déficits élevés des comptes courants n'entraînent pas une crise solvabilité en raison de l'importance des apports publics à des conditions de faveur. Mais, la forte dépendance vis-à-vis des apports publics extérieurs soulève cependant un problème de vulnérabilité notamment des finances publiques (cf. chapitre III).

Les apports financiers externes particulièrement importants ne peuvent qu'affecter l'évolution économique du Mali. Cependant, un accroissement de l'aide n'entraîne pas forcément une augmentation de même montant de l'investissement. D'une part, le pays peut choisir d'en consommer une partie puisque certains types de financements étrangers (aide programme) visent à la réalisation d'objectifs généraux en laissant au destinataire une marge de liberté importante. Il est vrai que certaines formes d'aide sont affectées (aide projet). Ainsi, dans le cas du Mali, la plus grande partie des investissements publics sont financés par l'APD. Mais, on peut imaginer que ces investissements auraient été réalisés même sans aide. Par conséquent, en raison du phénomène de songibilité, l'aide peut libérer des ressources qui pourront être utilisées ailleurs, y compris à des fins de consommation. Cependant, dans le cas du Mali, étant donné l'importance des montants en jeu, relativement aux ressources du pays, il est peu vraisemblable qu'en absence de l'aide les investissements aient été réalisés.

Graphique I 11 : Evolution du ratio des apports publics nets

En % du PIB



Source : OCDE.

Plus fondamentalement l'aide peut perturber le système de prix relatif. Ainsi, l'aide alimentaire peut avoir un impact négatif sur les prix aux producteurs. D'une manière plus générale l'aide peut engendrer une appréciation du taux de change réel : l'accroissement du pouvoir d'achat est susceptible d'entraîner une augmentation de la demande sur les biens non

échangeables et par conséquent une augmentation du prix relatif de cette dernière catégorie de biens (effet dépense du syndrome hollandais). Il est vrai que cet effet n'est pas durable au Mali (cf. chapitre II). Il est aussi possible qu'un Etat bénéficiant de ressources financières externes particulièrement importantes et peu coûteuses connaisse un phénomène de démobilisation fiscale. En bref, l'aide doit être perçue comme un complément de revenu, augmentant les possibilités de choix d'un pays entre la consommation et l'investissement et non comme un moyen sûr d'accélérer la croissance.

Il convient de remarquer le caractère contracyclique de l'aide puisque les apports publics ont été les plus importants dans les phases de détérioration des termes de l'échange ainsi que lors de la survenance de sécheresses (et inversement, ils ont été généralement plus faibles lors des périodes d'amélioration des termes de l'échange). Cette séquence a contribué à réduire les risques de syndrome hollandais pour le Mali. On doit noter toutefois qu'en 1994-95, l'accroissement des apports de capitaux publics ainsi que de capitaux privés (cf. infra) vient renforcer l'effet de l'amélioration des termes de l'échange.

Enfin, dans le cas du Mali, la demande supplémentaire engendrée par l'aide comporte un fort contenu en importation ce qui explique malgré des flux d'aide particulièrement importants, l'absence d'appréciation du TCER (chapitre II) ; de plus, à travers un secteur informel particulièrement dynamique, une offre suffisamment élastique de biens non échangeables concourt certainement à expliquer cette absence d'augmentation du prix relatif des biens non échangeables.

#### *Migration régionale et croissance*

Les flux migratoires à destination de l'étranger sont difficiles à saisir directement. De 3 à 5 millions de maliens vivraient hors de leur pays (Gubert, 1998). 96 % d'entre eux ont émigré vers des pays africains, dont une grande partie vers le Sénégal et la Côte d'Ivoire (plus d'un million). Le premier pays de destination hors Afrique est la France avec plus de 50 000 résidents maliens (Schneider et Libercier, 1995). La France accueille donc une population limitée de travailleurs maliens mais ces derniers réalisent des transferts unitaires particulièrement importants. Aussi, l'essentiel des transferts est issu des travailleurs maliens émigrés en France. On peut avoir une évaluation de l'impact des migrations sur l'économie

maliennes en étudiant les statistiques des transferts financiers des travailleurs (graphique I12). Ces statistiques ne tiennent pas compte des transferts informels qui sont néanmoins importants (16,5 milliards de FCFA entre 1993 et 1994, selon l'enquête malienne de conjoncture économique et sociale). Le ratio des transferts ne montre pas une évolution très nette sur l'ensemble de la période. On constate essentiellement une grande irrégularité.

Graphique I 12 : Evolution du ratio des transferts privés nets des travailleurs



Source : BCEAO.

Les effets de la migration internationale sur les zones de départ sont triples.

La migration entraîne pour le Mali une perte de main d'œuvre qui peut être dommageable pour la production notamment en raison des tensions sur le marché du travail observées en période de pointes.

Les travailleurs transfèrent des ressources vers leur pays d'origine. L'analyse est alors identique à celle de l'aide. Les transferts permettent un accroissement de revenu et donc de bien-être. Mais, rien n'assure qu'au Mali ces transferts permettent une augmentation de

l'investissement. C'est dire qu'en fonction de la structure de préférence des maliens, ces transferts peuvent être plus un substitut qu'un complément à l'épargne intérieure.

Les travailleurs acquièrent des connaissances dont ils font profiter, lors de leur retour, leurs compatriotes (externalité technologique). Cet effet est indéniablement positif mais limité dans la mesure où l'émigration internationale malienne concerne des emplois peu qualifiés.

En ce qui concerne les migrations internes au Mali, si la migration a pour effet de transférer des travailleurs de zones où la productivité marginale du travail est faible vers des zones où la productivité marginale du travail est élevée, la production globale devrait augmenter (Guillaumont, 1985 ; Russel et Jacobsen, 1988). Mais, les migrations internes se font principalement vers Bamako (33 % entre 1988 et 1992, CERPOD, 1996) qui souffre de sous-emploi ; aussi, l'effet favorable à la croissance est-il probablement faible.

#### *Intégration régionale et croissance*

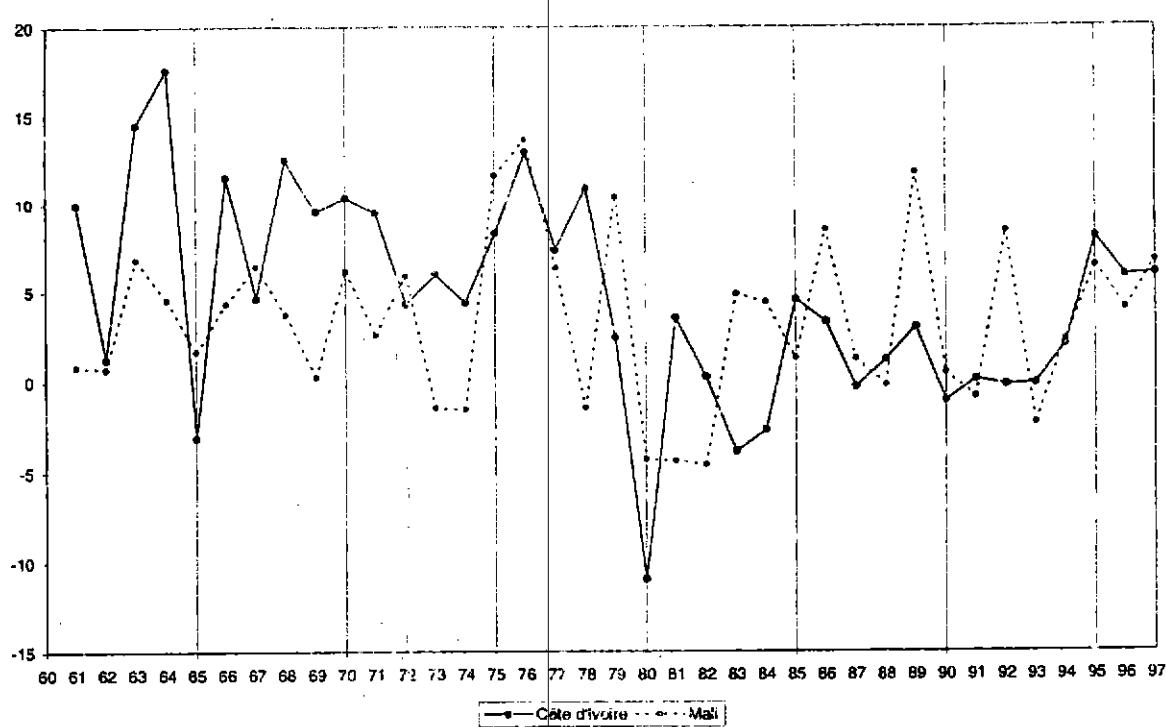
En Afrique de l'Ouest la conjoncture économique de la Côte d'Ivoire agit sur l'évolution économique de l'ensemble des pays de la sous-région. Dans le cas du Mali, un test de causalité de Granger met en évidence une antériorité de la conjoncture ivoirienne sur la conjoncture malienne qui peut être l'indice d'une causalité.

Jusqu'à la fin des années soixante-dix, la Côte d'Ivoire a réalisé des taux de croissance économique remarquables (graphique I13). On constate un effondrement des taux de croissance ivoirienne à la fin des années soixante-dix. Pendant la décennie quatre-vingt, le taux de croissance du produit par tête est négatif. La reprise est manifeste à partir de 1994.

La conjoncture du Sénégal, partenaire économique important du Mali, a été marquée par une forte instabilité du taux de croissance de 1965 à 1985 (graphique I14). A partir de 1985, le taux de croissance du Sénégal se stabilise à un faible niveau. Une reprise sensible intervient seulement en 1994 avec le changement de parité du franc CFA.

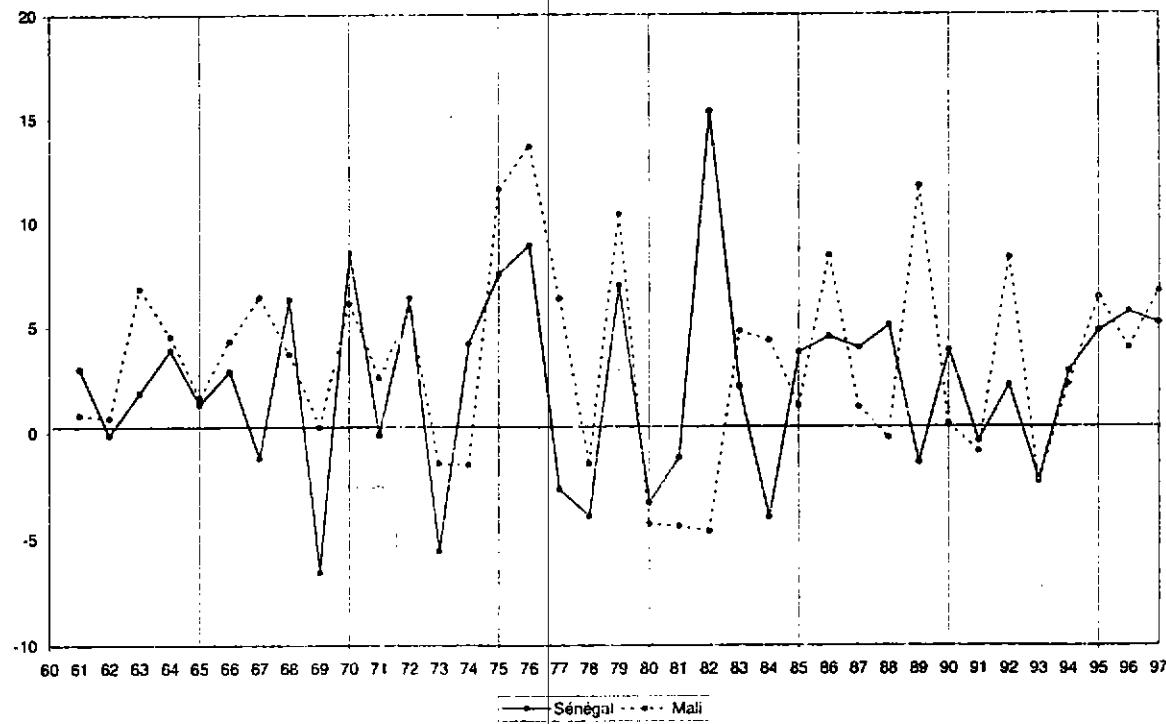
**Graphique I 13 : Taux de croissance du produit réel de la Côte d'Ivoire et du Mali**

En %



Source : Banque Mondiale, *World Tables*.

**Graphique I 14 : Taux de croissance du produit réel du Sénégal et du Mali**



Source : Banque Mondiale, *World Tables*.

Les économies ivoirienne et sénégalaise peuvent affecter l'économie du Mali en suscitant des effets d'imitation dans les choix de politiques économiques. Naturellement lorsqu'un pays choisit une politique économique efficace, il a tendance à être imité. Cet effet d'imitation est d'autant plus évident actuellement que les pays ouest africains ont participé depuis longtemps à des expériences d'intégration régionale notamment dans le cadre de la CEDEAO et de la CEAO. Actuellement la politique d'intégration régionale connaît un nouveau développement avec les accords de l'UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest Africaine). Une des dimensions essentielles de l'Union est l'adoption d'une politique commerciale commune à travers l'instauration d'un tarif extérieur commun et d'une libéralisation régionale des échanges. Un autre aspect est la convergence des politiques budgétaires.

Mais il est possible, qu'à certaines périodes, l'effet d'imitation ait joué d'une manière négative. Ainsi, les politiques de protection des pays voisins, notamment de la Côte d'Ivoire et du Sénégal,<sup>15</sup> ont pu conforter la forte protection mise en place par le Mali. De même, la faible rémunération des producteurs agricoles de coton a aussi été facilitée par des pratiques identiques de pays voisins. Cet effet paradoxal s'explique aisément dans le cadre de la théorie des choix publics qui met l'accent sur l'importance des comportements de recherche de rentes et le caractère contagieux de ces pratiques (Easterly et Levine 1998).

L'interdépendance des conjonctures provient également d'un effet de diffusion de la croissance économique dû à des externalités dans les décisions d'investissement. Ainsi, peuvent se produire des externalités de demande dans le sens où la productivité marginale du capital au Mali dépend en partie des anticipations des investisseurs concernant la demande en Côte d'Ivoire et à un moindre degré au Sénégal (Murphy, Shleifer, and Vishny, 1989). On peut aussi avoir à faire à des externalités d'échange en présence de coûts de transaction (Howitt, 1985). En effet dans le cadre de l'apparition d'un marché régional uniifié, le développement des échanges dû à un surcroît d'activité principalement en Côte d'Ivoire profite à tous les pays de la région en engendrant une baisse des coûts de transaction. Enfin, la transmission de croissance peut transiter par des externalités technologiques. Nous ne reviendrons pas sur le rôle des migrants. Mais, ces externalités peuvent se produire quand les échanges d'informations sont plus importants à l'intérieur d'une région qu'entre les régions.

De plus, il est possible de considérer les investissements d'un pays comme une étude de projet qui améliore par effet externe l'information du voisin sur sa faisabilité.

Enfin, le Mali bénéficie des biens publics mis à sa disposition par ses voisins : ports, routes, chemins de fer... (Ades et Chua, 1998). Cet effet externe est particulièrement important en raison de l'équipement remarquable dans la région de la Côte d'Ivoire et dans une moindre mesure du Sénégal.

## Conclusion du chapitre I

La croissance du Mali a été d'une grande irrégularité. Sur l'ensemble de la période 1968-97, la croissance du produit intérieur brut malien par tête a été de 0,7 % par an en moyenne. De 1960 à 1982, la croissance a été de 0,6% par an. De 1983 à 1996, le taux de croissance s'est élevé à 0,8%. Contrairement à beaucoup de pays de la zone franc, le Mali est parvenu à obtenir sur cette période, une croissance relativement soutenue du produit intérieur brut par tête. La croissance a permis un certain ralentissement du rythme de paupérisation de la population. Ces bons taux de croissance sur une période aussi longue ne peuvent s'expliquer uniquement par des conditions exogènes favorables. Il est vraisemblable que les politiques de stabilisation et d'ajustement structurel menées avec le concours des institutions de Bretton Woods ont joué un rôle décisif. L'économie malienne est passée d'une phase de substitution à l'importation et de dirigisme extrême à une période où le rôle de l'Etat est de plus en plus de permettre au marché de remplir son rôle d'allocation efficace des ressources. Cependant, le taux de croissance du Mali, évalué sur une base annuelle, apparaît d'une grande instabilité ce qui met en évidence l'influence de facteurs d'environnement.

La performance du Mali se caractérise par un rythme d'inflation modéré. Par contre des déséquilibres importants au niveau de la balance commerciale entraînent des soldes courants structurellement déficitaires et cela malgré l'importance des transferts unilatéraux privés (envois des travailleurs émigrés) et publics (aide).

<sup>15</sup> Dans les années quatre-vingt, ces deux pays avaient tenté des politiques de libéralisation commerciales. Ces tentatives ont échoué en raison des contraintes budgétaires

L'économie du Mali est fortement influencée par des facteurs d'environnement interne (évolution socio-politique, climat, évolution démographique). Elle se caractérise par un grand degré d'ouverture ce qui explique le rôle des facteurs d'environnement externes (termes de l'échange, apports financiers externes, influence de pays voisins particulièrement importants comme la Côte d'Ivoire). Cette forte influence des facteurs externes, et notamment de la conjoncture de pays d'Afrique de l'Ouest, rend d'autant plus remarquable la performance de croissance réalisée au cours des années quatre-vingt alors que beaucoup de pays partenaires commerciaux de la sous région, et en premier lieu la Côte d'Ivoire, connaissaient une régression de leur produit réel par tête. L'importance de l'aide et les accords de réaménagement de la dette ont permis de contenir la charge de la dette dans des limites raisonnables. La grande faiblesse de l'économie ne réside donc pas tant dans sa solvabilité que dans sa vulnérabilité, due à la dépendance à l'égard des facteurs d'environnement.

## **Chapitre II - La politique monétaire et la politique de change**

Avant l'indépendance le Mali faisait partie de la zone d'émission de l'Institut de l'Afrique occidentale française (AOF) et du Togo, rebaptisé en 1959 Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Le gouvernement malien participa activement aux négociations qui devaient aboutir à la création de l'Union Monétaire Ouest-Africaine (UMOA), mais après avoir signé le Traité, il ne le ratifia pas et créa sa propre banque centrale. Dès lors la France refusa d'ouvrir à cette banque un compte d'opérations analogue au compte de la BCEAO, ne lui accordant qu'une aide limitée. De facto, le Mali n'appartenait plus à la zone franc. Il ne tarda pas d'ailleurs à établir un strict contrôle des changes vis-à-vis de la zone franc, comme des autres pays, contrôle des changes en harmonie avec l'orientation marxiste-léniniste de sa politique économique (cf. chapitre 1).

La réintégration du Mali dans la zone franc, décidée en 1967 (accords franco-maliens du 15 février 1967) fut conditionnée par la dévaluation de 50 % du franc malien (6 mai 1967). Elle devint effective en mars 1968 lorsque le privilège de l'émission monétaire fut transféré de la Banque de la République du Mali à la Banque centrale du Mali dont le conseil d'administration était composé de cinq représentants maliens et de cinq représentants français (accords franco-maliens du 19 décembre 1967) et à laquelle le Trésor public français ouvrit un compte d'opérations. Simultanément les activités de banque commerciale de l'ancien institut d'émission furent reprises par la Banque de développement du Mali.

La réintégration du Mali dans la zone franc se traduisit par un retour du franc malien à un régime de convertibilité, identique à celui des francs CFA. Il s'agissait d'une liberté des changes quasi-complète vis-à-vis des autres pays de la zone franc, notamment de la France et de l'Union monétaire ouest-africaine, et d'une réglementation des changes vis-à-vis de l'extérieur identique à celle instituée par la France par la loi du 28 décembre 1966. Le principe de cette loi était celui d'une liberté des relations financières avec l'étranger, accompagnée de restrictions permanentes relatives aux emprunts à l'étranger et aux investissements directs, et des restrictions exceptionnelles en cas de difficultés de balance des paiements.

Ces nouvelles structures monétaires du Mali ont été dès l'origine considérées comme transitoires, dans l'attente d'une participation du Mali à l'UMOA. En fait la situation financière du Mali se révéla plus difficile à rétablir que prévu initialement, en dépit des deux accords de confirmation passés avec le FMI en 1969 et en 1971. Le débit du compte d'opérations de la Banque centrale du Mali auprès du Trésor français fut croissant (de 156 millions de francs en 1968, il est passé à 1,135 milliards de francs en 1981). L'accord régissant la participation du Mali à l'UMOA était entièrement rédigé en 1981, mais son application dut être suspendue au règlement du différent frontalier du Mali avec la Haute-Volta. Cet obstacle ne fut surmonté qu'en octobre 1983 et l'accord d'adhésion du Mali à l'UMOA fut signé le 17 janvier 1984. L'intégration du Mali à l'UMOA a coïncidé avec la mise en œuvre des programmes d'ajustement négociés avec les organismes de Bretton-Woods : accords de confirmation avec le FMI (1982, 1 an, 1983, deux ans) et crédit d'ajustement sectoriel agriculture avec la Banque Mondiale (1983). Ces programmes comportaient deux volets, celui du retour à l'équilibre notamment en matière de finances publiques (cf. chapitre III) et celui de la libéralisation interne de l'économie. Intégration régionale et libéralisation constituaient une double rupture par rapport aux choix socialistes de 1960-1962.

Dès lors, la Banque centrale du Mali devient une agence de la BCEAO, le débit de son compte d'opérations étant transformé en un prêt à long terme de la France. Le franc CFA se substitue au franc malien sans modification de parité. Si l'adhésion du Mali à l'UMOA ne modifie pas son régime des changes puisqu'il appartient déjà à la zone franc, en revanche sa politique monétaire est désormais décidée par le Conseil des Ministres de l'Union et mise en application par le conseil d'administration de la BCEAO où les représentants de la France ne sont qu'au nombre de deux sur seize membres<sup>16</sup>.

La gestion multinationale de la politique monétaire au sein de l'UMOA se traduit par des taux d'intérêt de la BCEAO qui s'appliquent de manière uniforme dans l'ensemble de l'Union. Il existe cependant une certaine différenciation de la politique monétaire par Etat, en ce qui concerne les instruments quantitatifs de cette politique, puisque les volumes de refinancement sont fixés par Etat. De plus l'encadrement du crédit a été appliqué de façon différenciée. Cette nouvelle phase de la politique monétaire malienne est en cohérence avec

<sup>16</sup> Dix-huit depuis l'entrée de la Guinée-Bissau dans l'UMOA.

les programmes d'ajustement négociés avec le FMI (accords de confirmation 1985 et 1988, FAS 1988, FASR 1992 et 1996) et avec la Banque Mondiale (six CAS).

Le Mali a participé à la mutation de l'Union monétaire ouest-africaine en Union économique et monétaire (UEMOA). Cette mutation s'est opérée à l'initiative du Gouverneur de la BCEAO qui y voyait plusieurs avantages, notamment de ne plus faire reposer tout le poids de la lutte contre l'inflation sur la politique monétaire et de renforcer l'esprit communautaire. Le nouveau traité, signé le même jour que la dévaluation de 50 % du franc CFA (10 janvier 1994), est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 1994. La création de cette union a deux objectifs principaux :

1) accélérer l'unification des marchés, fondée jusqu'alors sur le traité de la CEAO ; ce traité ne couvrait pas tous les pays de l'UMOA et son efficacité, en matière de libéralisation des échanges à l'intérieur de l'UMOA, s'était révélée limitée. Ainsi l'intégration monétaire facilitait surtout l'intégration des marchés informels. Le traité de l'UEMOA a conduit à une réduction importante des droits de douane entre les pays de l'Union, ces droits devant disparaître en janvier 2000, et à la mise en place d'un tarif extérieur commun dont le niveau est généralement inférieur aux tarifs nationaux (cf. chapitre III) ;

2) harmoniser les règles de droit et la fiscalité et mettre en place une procédure de surveillance multilatérale des politiques économiques et notamment des politiques budgétaires<sup>17</sup>. En effet, la règle statutaire de limitation des avances de la BCEAO aux Trésors Publics n'avait pas réussi à empêcher d'importants déséquilibres budgétaires, et conduit les Etats à accumuler les arriérés de paiements. Les premières directives en matière de politique macroéconomique ont été adoptées en 1996 par le Conseil des Ministres de l'UEMOA.

Nous allons étudier les conséquences de ces différentes phases institutionnelles du régime monétaire du Mali sur la politique monétaire et sur l'évolution du taux de change malien, nominal et réel.

<sup>17</sup> Sur l'opportunité d'une surveillance multilatérale des politiques budgétaires, et sur les nouvelles institutions de l'UEMOA, voir rapport Burkina.

## 1 La politique monétaire du Mali

Trois types de la politique monétaire se sont succédé au Mali.

### 11 L'indépendance monétaire (1962-1967)<sup>18</sup>

Les statuts de la Banque de la République du Mali n'imposaient aucune limite à ses avances à l'Etat. Le financement monétaire du déficit public est responsable d'une création excessive de monnaie. Ainsi de 1962 à 1967 le taux de croissance des disponibilités monétaires est en moyenne annuelle de 13,3 % au Mali contre 5,2 % pour les pays de l'UMOA (cf. tableau II 2).

Tableau II 2 : Taux de croissance de la masse monétaire\*

	Mali	UMOA
1962-1967	13,3**	5,2
1967-1973	6,7	14,5
1973-1978	24,8	29,2
1978-1983	11,1	7,4
1984	12,7	15,7
1984-1988	4,6	4,3
1988-1993	3,9	0,0
1994	39,1	39,3
1995	7,4	14,1
1996	24,8	8,0
1997	8,7	11,1
1998	2,3	2,9

\* disponibilités monétaires et quasi-monétaires

\*\* disponibilités monétaires

Sources : *La zone franc*, divers rapports annuels.

Le manque de fiabilité des statistiques disponibles, tant sur l'évolution de la production que du niveau général des prix, rend difficile l'analyse des conséquences sur l'économie de cette croissance de la masse monétaire, incontestablement rapide pour l'époque.

Selon les évaluations de la Banque Mondiale, le PIB à prix constants (base 1969) aurait crû en moyenne de 1962 à 1967 de 4,1 % et le déflateur du PIB de 2,7 %. Ces résultats, apparemment favorables sont contredits par des informations partielles sur les productions : faible croissance des productions agricoles, diminution de la commercialisation du bétail,

diminution de la consommation des principales catégories d'hydrocarbures, et par l'évolution des prix à la consommation alimentaire sur les marchés de Bamako qui de 1963 à 1967 s'élèvent constamment et en moyenne au rythme de 16,3 % par an.

Quoiqu'il en soit, cette évolution monétaire s'accompagne d'un solde négatif de la balance des paiements. La contrepartie en avoirs extérieurs des disponibilités monétaires passe ainsi de - 63 millions de francs français en 1964 à - 275 millions de francs français en 1967 (auxquels il faut ajouter - 85 millions correspondant aux engagements nets à court terme du secteur public vis-à-vis de l'étranger). C'est d'ailleurs la pénurie de devises qui bloque l'activité économique et contraint le gouvernement malien à solliciter son retour dans la zone franc.

## 12 La coopération monétaire bilatérale avec la France (1968-1984)

Durant toute cette période, la politique monétaire du Mali s'appuie sur une limitation des avances de la Banque centrale au Trésor public, qui est de 15 % des recettes fiscales de l'année écoulée<sup>18</sup>. Cependant, les créances du système bancaire sur le Trésor public malien ont toujours (sauf en 1970) contribué d'une manière importante, bien que variable d'une année sur l'autre, à la création monétaire (cf. Tableau II 3).

Le contrôle du crédit à l'économie repose sur trois instruments. Le premier est les "limites individuelles du crédit" accordées par la Banque centrale aux entreprises et qui conditionnent la possibilité pour les banques de faire réescampter leurs créances à la Banque centrale. Comme l'essentiel des crédits bancaires est accordé aux grandes sociétés d'Etat, ces limites individuelles sont un moyen pour la Banque centrale (et donc pour les représentants français au conseil d'administration) de faire pression sur ces sociétés pour qu'elles améliorent leur gestion. Quant au réescampte lui-même, il comporte deux compartiments, l'un qui s'applique aux crédits de campagne, l'autre aux crédits ordinaires, le second étant seul plafonné. Il existe enfin un encadrement du crédit qui limite directement la croissance du

<sup>18</sup> De nombreux éléments de cette sous-section et de la suivante sont tirés de P. et S. Guillaumont, *Zone franc et développement africain*, Economica, 1984, chapitre VI.

<sup>19</sup> Cette limite est restée fixée à 15 % même lorsque pour la BCEAO et la BEAC elle est élevée à 20 % en 1972-1973.

crédit bancaire et comporte une forte sélectivité selon la destination des crédits (notamment en faveur des petites activités industrielles).

Il semble que l'on puisse au cours de cette longue période de coopération monétaire bilatérale avec la France distinguer trois phases successives.

La première phase (1967-1973) constitue une tentative de remise en ordre de la monnaie et du budget. En effet le taux de croissance des disponibilités monétaires se réduit sensiblement (6,7 % par an) et il est bien inférieur à la croissance monétaire dans l'UMOA. Cette politique relativement restrictive est favorisée par une diminution des dépenses publiques (cf. chapitre III), mais aussi par la faiblesse de la demande de crédit due à la crise agricole (forte sécheresse et termes de l'échange bas). L'inflation diminue sensiblement pour se situer à environ 5 % par an selon l'évolution du déflateur du PIB (cf. chapitre 1).

La seconde phase (1973-1978) est une période d'expansion monétaire rapide. Le taux de croissance annuel moyen atteint 25 %. Cette expansion monétaire est induite par la croissance de la production agricole commercialisée, favorisée par une bonne pluviométrie et par l'amélioration des termes de l'échange. On sait que les crédits de campagne échappent à l'encadrement du crédit et au plafond de réescompte. L'expansion monétaire résulte aussi d'un déficit budgétaire important, compte tenu de la forte croissance des dépenses publiques durant cette période (cf. chapitre III). L'accroissement des créances du système bancaire sur l'Etat contribue pour moitié environ à la croissance de la masse monétaire (cf. tableau II 3)..

Cette expansion monétaire s'est accompagnée d'une croissance économique rapide (la croissance malienne est en partie tirée par celle, très vive à l'époque, de la Côte d'Ivoire), mais aussi d'une certaine inflation (11 % en moyenne par an selon le déflateur du PIB), du même ordre de grandeur que l'inflation française de cette époque.

Tableau II.3 : Créesances du système bancaire sur le Trésor Public malien

Années	Créesances sur le Trésor Public (1) Milliards de francs maliens 1968-1984 Milliards de FCFA 1984-1997	Avances statutaires de la BCEAO (3) Milliards de FCFA	Plafond des avances statutaires (2) Milliards de FCFA	Contribution des créesances sur le Trésor Public à la création monétaire (4) %
	Fin d'année	Fin d'année	Fin d'année	
1968	48,7	ND	ND	38,7
1969	53,0	ND	ND	26,3
1970	42,2	ND	ND	-50,9
1971	45,3	ND	ND	13,6
1972	47,7	ND	ND	7,7
1973	52,3	ND	ND	13,1
1974	58,7	ND	ND	16,4
1975	66,7	ND	ND	13,9
1976	72,5	ND	ND	8,5
1977	97,3	ND	ND	31,6
1978	102,8	ND	ND	6,1
1979	109,2	ND	ND	5,4
1980	111,0	ND	ND	1,3
1981	117,8	ND	ND	5,4
1982	147,1	ND	ND	1,3
1983	171,5	ND	ND	8,2
1984	40,8	1,7	ND	-48,9
1985	43,6	10,0	10,0	2,3
1986	44,6	14,4*	11,2	0,7
1987	40,8	21,3*	12,7	-3,0
1988	30,4	28,7*	14,8	-7,8
1989	25,2	24,4*	14,6	-3,7
1990	5,7	14,5	14,7	-13,6
1991	1,2	17,8	17,9	-3,3
1992	-3,1	18,7	18,9	-2,7
1993	4,4	21,1*	18,9	5,9
1994	32,0	18,4	18,4	14,9
1995	5,1	0	18,7	-13,7
1996	-35,6	0	22,8	-16,0
1997	-22,4	0	29,4	4,1
1998	-26,1	0	ND	-1,1

Notes : 1) Les créances du système bancaire sur le Trésor public comprennent les concours de la Banque Centrale sous la forme d'escompte d'obligations cautionnées, de découvert en compte courant, d'escompte de titres publics (liés à la restructuration du système bancaire), les concours des banques, les dépôts des particuliers et des entreprises aux comptes-chèques postaux et à la caisse nationale d'épargne, ainsi que les contreparties des concours du FMI, moins les billets et monnaies divisionnaires détenus par le Trésor Public, ses dépôts à la Banque centrale et dans les banques, et les obligations cautionnées détenues par le Trésor public. Ces différentes composantes ne sont pas publiées par Etat, mais seulement pour l'ensemble de l'Union.

2) Le plafond des avances statutaires à chaque Etat (article 16 des statuts de la BCEAO) qui s'applique au découvert en compte courant, à l'escompte d'effets publics et aux avances sur effets publics au Trésor public est égal à 20 % des recettes fiscales de l'année précédente, diminués des crédits accordés au Trésor Public sous différentes formes par les banques commerciales dans la mesure où elles ont elles-mêmes recours au refinancement de la Banque centrale, et augmentés du solde créditeur du compte courant du Trésor public à la Banque centrale.

3) \* indique les années où les avances statutaires sont supérieures au plafond. Il est possible que la contribution de la contrepartie créances sur l'Etat à la création monétaire soit négative alors que les avances de la BCEAO au Trésor public dépassent, ainsi que cela s'est produit au Mali en 1987, 1988 et 1989, la limite statutaire en raison de remboursements au FMI.

4) De 1968 à 1972, par rapport aux disponibilités monétaires, pour les années suivantes par rapport aux disponibilités monétaires et quasi monétaires.  
Sources : Rapport du Comité monétaire de la zone franc, diverses années.

La troisième phase (1978-1984) est une période de ralentissement de l'expansion monétaire qui passe d'une croissance annuelle moyenne de 25 % à 11 %. En effet comme les pays de l'UMOA, le Mali est confronté simultanément à une détérioration de ses termes de l'échange (qui reviennent au niveau moyen des années soixante) et à plusieurs années consécutives de sécheresse. Il souffre d'autre part de la diminution des transferts des migrants, notamment en raison des difficultés ivoiriennes et sénégalaises. Comme le Mali prépare son entrée dans l'UMOA, il s'engage dans une politique de stabilisation avec l'assistance du FMI : il réduit son déficit budgétaire primaire à environ 8 % du PIB en 1984 (cf. chapitre III) et se conforme à la politique monétaire restrictive de la BCEAO. Cette politique se traduit par un ralentissement sensible de l'inflation qui passe en moyenne annuelle à 8 %.

### 13 L'intégration du Mali à l'UMOA et l'UEMOA

Lorsque le Mali intègre l'UMOA, celle-ci est engagée depuis 1980 dans une politique monétaire relativement restrictive, car le compte d'opérations de la BCEAO était devenu débiteur. Un encadrement de crédit est progressivement mis en place dans les différents pays pour les crédits ordinaires et leur refinancement est plus strictement limité. Ces deux types de mesure existaient au Mali, et leur application par l'agence malienne de la BCEAO ne pose donc pas de problème particulier.

Dans l'UMOA à partir de 1980, les taux d'intérêt (à l'époque encore administrés), qui dans les années soixante-dix étaient devenus négatifs à cause de l'inflation, ont été fortement relevés de manière à être supérieurs au taux français et à être positifs en termes réels. L'entrée du Mali dans l'UMOA se traduit par la hausse des taux d'intérêt de la Banque centrale de 4,5 points (le taux d'escompte ordinaire passe de 6 à 10,5 %)<sup>20</sup>.

De 1985 à 1989 la croissance de la masse monétaire malienne est conforme à celle de l'union monétaire dans son ensemble (4,6 % contre 4,3 % en moyenne annuelle).

La politique restrictive de la BCEAO est renforcée en 1989, parce que son compte d'opérations, créditeur depuis 1985, devient à nouveau débiteur en 1987. Il apparaît d'autre part que la qualité des portefeuilles bancaires s'est profondément dégradée pour la plupart des banques de l'UMOA<sup>21</sup>. Ainsi l'encadrement du crédit et les normes impératives de refinancement sont étendus aux crédits de campagne, les coefficients sectoriels de crédit (destinés à favoriser certains secteurs ou entreprises sans considération suffisante de leur solvabilité) sont supprimés, les limites individuelles de crédit déterminant la nature réescomptable des crédits accordées par entreprises en fonction de leur situation financière remplacent les autorisations préalables accordées antérieurement en fonction de la destination sectorielle des crédits. D'autre part une nouvelle politique des taux d'intérêt est décidée : dès 1989 le taux d'escompte préférentiel de la BCEAO est supprimé, les conditions créocitrices sont en grande partie libéralisées. En 1993 ce sera le tour des conditions débitrices. Désormais la politique des taux d'intérêt de la BCEAO s'exerce à travers ses adjudications sur le marché interbancaire. Pendant toute cette période les taux d'intérêt réels, notamment les taux débiteurs, sont très élevés, dans un contexte de stabilité des prix, voire de baisse des prix (au Mali entre 1989 et 1993 les prix à la consommation<sup>22</sup> diminuent de 5 %).

De 1989 à 1993 la croissance de la masse monétaire est positive au Mali (3,9 % en moyenne par an) alors qu'elle est nulle pour l'ensemble de l'Union. Cette croissance s'opère sans augmentation du recours des banques maliennes au refinancement de la Banque centrale. Cette politique monétaire restrictive, cependant moins au Mali que dans l'ensemble de l'Union, s'est accompagnée d'une reprise de la croissance après la crise des années 1980-1982. Cette croissance est cependant plus faible que celle de la deuxième moitié des années soixante-dix qui avait été accompagnée d'une politique monétaire expansive.

De 1985 à 1993, la modération de la croissance de la masse monétaire est facilitée par la diminution (sauf en 1986) du financement bancaire du Trésor Public (cf. chapitre III et tableau II 3).

<sup>21</sup> Cf. rapport sur le Burkina. Au Mali un programme d'assainissement et de restructuration des banques est mis en place à partir de 1988 ; il est presque achevé (cf. chapitre IV).

<sup>22</sup> Un indice des prix à la consommation est disponible depuis 1988.

La dévaluation marque naturellement une rupture dans l'évolution des agrégats monétaires de l'Union. En dépit de la forte liquidité des systèmes bancaires (que la mise en place des réserves obligatoires contribue à résorber), la croissance des crédits à l'économie et partant de la masse monétaire est bien maîtrisée, tant au Mali que dans l'ensemble de l'Union (cf. tableau 2.2). La rapide croissance de la masse monétaire malienne en 1996 (+ 25 %) est due au doublement des avoirs extérieurs et à l'expansion des crédits à l'économie (+ 32 %) liée à la production de coton (+ 45 %). Le ralentissement de l'inflation<sup>23</sup> permet à la Banque centrale de baisser ses taux d'interventions dès décembre 1994, et à partir de 1995 d'abandonner l'encadrement du crédit au profit d'un contrôle indirect par son action sur la liquidité bancaire.

A cet égard le Mali se trouve dans une situation particulière. Depuis 1994 le système bancaire malien est "hors banque", puisqu'il a cessé tout recours au refinancement de la BCEAO. Celle-ci n'en exerce pas moins une action sur les crédits distribués par les banques maliennes en déterminant le taux d'intérêt du marché interbancaire, commun aux Etats de l'Union. La situation malienne met bien en évidence l'importance de la politique des taux d'intérêt dans l'Union. Quant au Trésor public malien, il a de plus en plus réduit son recours aux avances de la BCEAO au point que celles-ci sont devenues nulles en 1997. Il dispose donc d'une marge d'emprunt importante auprès de la BCEAO. On voit bien ici, dans le cas du Mali, la supériorité de la surveillance multilatérale des soldes budgétaires dans le cadre de l'Union économique par rapport à la règle statutaire limitant les avances de la Banque centrale aux Trésors publics africains à 20 % de leurs recettes fiscales.

## 2 L'évolution des taux de change

Si l'évolution du taux de change effectif nominal du Mali est le principal facteur explicatif de celle du taux de change réel, la politique macroéconomique qui, comme on l'a vu, a connu plusieurs phases, contribue simultanément à le déterminer, de telle sorte que l'évolution de ces deux indicateurs n'est pas parallèle.

<sup>23</sup> Au Mali 31,9 % en 1994, 8,7 % en 1995, 4,3 % en 1996 et 6,8 % en 1997 (en glissement annuel), *La zone franc*, rapport 1997, p. 23.

## 21 L'évolution du taux de change effectif nominal du Mali

Le Mali a connu, depuis son indépendance, deux dévaluations massives (50 %) de sa monnaie, en 1967 avant sa rentrée dans la zone franc, et en 1994 du fait de son appartenance à l'UMOA. En revanche son intégration à cette union en 1984 s'est opérée sans modification de parité.

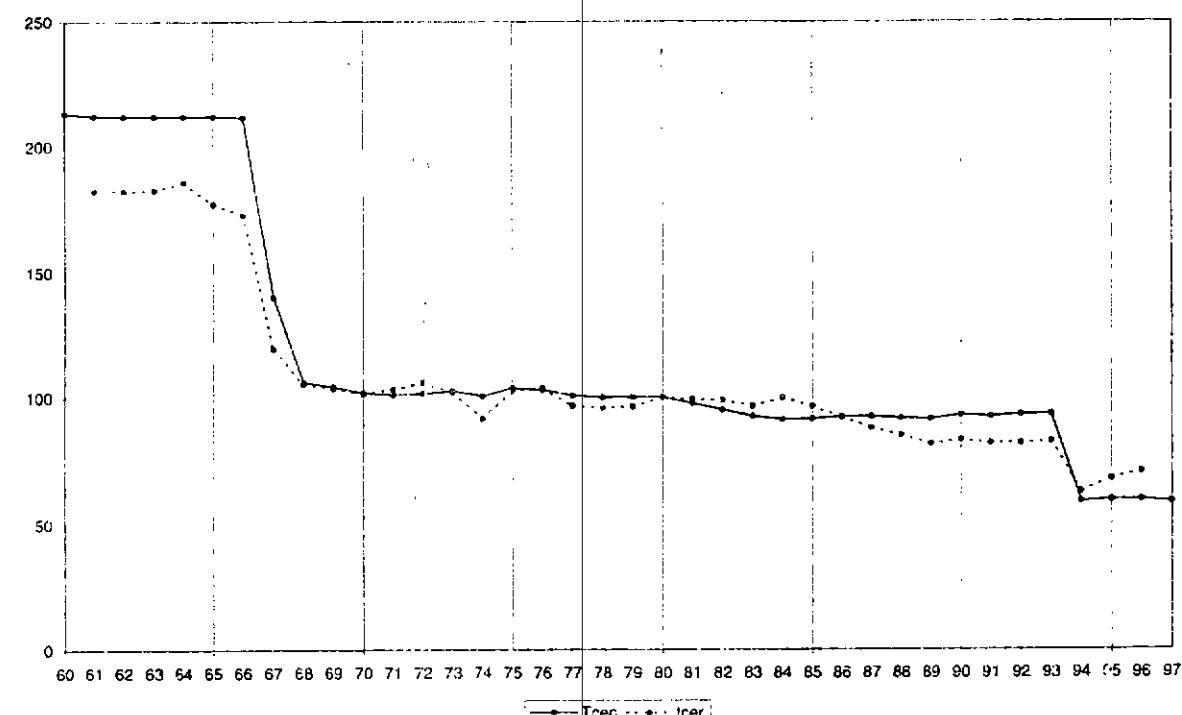
Le rattachement de la monnaie malienne au franc français depuis 1968 s'est traduit (mis à part la dévaluation de 1994) par des variations de faible ampleur du taux de change effectif nominal du Mali (ou moyenne des taux de change vis-à-vis des principales devises<sup>24</sup>) (graphique II 1). De 1968 à 1980, soit sur douze ans, la dépréciation de la monnaie malienne est de l'ordre de 6,5 % (soit 0,6 % par an), essentiellement due à la dévaluation du franc français en 1969 de 10,5 %. Au cours de la décennie 1970 la légère instabilité du taux de change effectif est due à l'avènement du système international de flottement des grandes monnaies du monde, et au va et vient du franc vis-à-vis du serpent monétaire européen. En revanche de 1980 à 1985 la dépréciation du taux de change effectif du Mali est sensible, de l'ordre de 9 %, soit 1,8 % par an. Elle résulte de la très forte appréciation du dollar de 1979 à 1984, et des dévaluations du franc vis-à-vis des autres monnaies du système monétaire européen, à quatre reprises (1981, 1982, 1983 et 1986). Ensuite le franc CFA (qui est alors la monnaie du Mali) connaît une légère appréciation (2 %) en raison de la bonne tenue du franc sur le marché des changes. En 1994 la dévaluation de 50 % du franc CFA vis-à-vis du franc français se traduit, en moyenne pour l'année 1994 par rapport à 1993, par une baisse inférieure du taux de change effectif nominal (37 %) en raison de la dépréciation du dollar, et de l'évolution relative des monnaies européennes. Depuis 1994 le taux de change effectif nominal est à nouveau stable.

La stabilité du taux de change du franc CFA vis-à-vis du franc français, mais aussi dans une très large mesure vis-à-vis des autres monnaies européennes (si on met à part l'épisode exceptionnel de la dévaluation de 1994), a été un atout pour le Mali, parce que ses relations commerciales sont principalement, soit avec les autres pays de l'UEMOA, soit avec

<sup>24</sup> La pondération utilisée ici correspond à l'origine géographique des importations officielles du Mali de 1980 à 1986.

l'Europe. En effet les petites et moyennes entreprises maliennes n'ont pas les moyens de se couvrir contre le risque de change.

**Graphique II 1 : Evolution des taux de change effectifs nominal et réel**



Note : Notes : base 100 en 1980 ; la pondération repose sur la structure des importations pour la période 1980-86 : France 36,1 %, Côte d'Ivoire 2,3 %, Allemagne 10,6 %, Sénégal 9,2 %, Etats-Unis 4,6 %, Italie 4,5 %, Royaume Uni 3,8 %, Belgique 2,7 % Japon 2,3 % et Pays Bas 2,3 %.  
Sources : CERDI.

## 22 Evolution du taux de change effectif réel du Mali

Il est évidemment plus important, dans la perspective du développement de l'économie malienne, de considérer l'évolution du taux de change effectif réel (TCER) ou rapport des prix au Mali et chez ses principaux pays partenaires commerciaux, exprimés dans une même monnaie<sup>25</sup>. Comme on ne dispose pas d'un indice des prix à la consommation pour le Mali sur l'ensemble de la période, on a utilisé le déflateur du PIB (Sources Banque Mondiale) et les prix à la consommation chez les partenaires. L'absence d'indice de prix à la consommation au Mali (dont le déflateur du PIB est un indicateur approximatif) ne justifie pas pour autant d'utiliser les déflateurs du PIB des pays partenaires dont la composition est très différente de celle du PIB du Mali. Compte tenu du délabrement des services de comptabilité nationale et l'absence de relevés de prix homogènes sur l'ensemble de la période (en dehors des prix des

<sup>25</sup> La pondération est ici la même que pour le taux de change effectif nominal.

produits alimentaires), le déflateur du PIB ne reflète qu'approximativement l'inflation malienne.

L'évolution du taux de change effectif réel du Mali se caractérise sur trente ans par une forte dépréciation (soit de 1967 à 1996, 61 %)<sup>26</sup>. On peut distinguer quatre périodes :

- de 1966 à 1968 la dépréciation réelle est de l'ordre de 40 % à la suite de la dévaluation du franc malien de 50 % ;
- de 1968 à 1984 la gestion monétaire, confiée paritairement aux gouvernements français et maliens, se traduit par une relative instabilité du taux de change effectif réel autour d'un trend légèrement décroissant (7 % en seize ans). Les deux phases d'appreciation réelle faible et temporaire de la monnaie malienne 1971-1972 et 1975-76 correspondent à une forte amélioration des termes de l'échange et celle de 1984 également modérée à une augmentation des apports publics de capitaux et des transferts des émigrés. Ceci signifie que le Mali n'a pas totalement échappé au syndrome hollandais (cf. chapitre I), mais celui-ci a été rapidement corrigé.
- de 1985 à 1993 l'appartenance à l'UMOA constitue une période de baisse régulière du TCER, soit 17 % en neuf ans. Cette période correspond à la politique de croissance modérée de la masse monétaire et de réduction du déficit budgétaire primaire.
- La dévaluation de janvier 1994 se traduit par une brusque accélération de la dépréciation en 1994, suivie d'une appréciation en 1995 et 1996 : sur trois ans la dépréciation réelle est de 14 %. L'effectivité de la dévaluation a pu être réduite par l'amélioration des termes de l'échange et l'augmentation des apports publics et privés qui ont été concomitantes à la dévaluation.

Compte tenu de l'importance de la dépréciation du taux de change réel du Mali avant la même dévaluation, il est difficile de considérer que ce pays a durablement souffert d'une surévaluation de sa monnaie. Un diagnostic de surévaluation de la monnaie ne pourrait résulter dans ces conditions que d'une évolution défavorable et permanente des termes de

l'échange ou des mouvements de capitaux en provenance de l'étranger, compromettant l'équilibre de la balance des paiements et justifiant ainsi une amélioration de la balance commerciale, par un accroissement du taux d'exportation et une diminution du taux d'importation. D'après les données de la CNUCED (cf. chapitre I, p. 16), on ne décèle pas depuis 1960 une tendance évidente à la détérioration des termes de l'échange<sup>27</sup>. D'autre part le Mali bénéficie d'un flux d'aide (en général à des conditions de faveur) qui, en longue période, a été croissant.

L'absence de surévaluation manifeste de la monnaie malienne semble corroborée par l'évolution de la balance des paiements (cf. chapitre I, tableau I 2). En effet le solde commercial et le solde de la balance des paiements courants, exprimés en pourcentage du PIB, ont connu une détérioration dans la première moitié des deux décennies soixante-dix et quatre-vingt, principalement sous l'influence des facteurs climatiques. Mais en 1993 (avant la dévaluation) le déficit commercial en % du PIB est à un niveau raisonnable (- 4,5 %) du même ordre de grandeur qu'en 1995 et 1996, après la dévaluation de 1994.

C'est dire que la dévaluation du franc CFA du point de vue du Mali pouvait principalement être justifiée par les avantages qu'il retire de la croissance en Côte d'Ivoire dont la monnaie était considérée comme surévaluée<sup>28</sup>; elle ne peut se comprendre comme la réponse à un manque de compétitivité majeur du Mali.

<sup>26</sup> Cf. chiffres en annexe.

<sup>27</sup> Si S. Devarajan considère que le Mali en 1993 souffrait d'une surévaluation de sa monnaie de 39 % (et encore 9 %) après la dévaluation, c'est parce qu'il considère que depuis 1984 choisie comme année de base (où le solde de la balance commerciale est considéré comme acceptable) il y aurait eu une détérioration des termes de l'échange au Mali de l'ordre de 24 % que les statistiques de la CNUCED ne montrent pas (cf. graphique I 7 ci-dessus) ("Désalignement des taux de change réels dans la zone CFA", *Revue d'Economie du Développement*, décembre 1998).

<sup>28</sup> Cf. rapport sur la Côte d'Ivoire.

## Conclusion du chapitre II

Depuis son indépendance, le Mali a connu une alternance d'expansions et de restrictions monétaires. Celles-ci sont d'abord le résultat des changements institutionnels relatifs au régime monétaire malien, avec une période de gestion nationale de la politique monétaire, puis la gestion paritaire avec la France, enfin la gestion multilatérale dans le cadre de l'Union monétaire. Elle résulte aussi des chocs externes (cf. chapitre I) qu'a subis le Mali, bien que l'impact de ceux-ci sur la création monétaire ait eu tendance à se compenser (exception faite de la fin de la période d'analyse). Il en est résulté une certaine instabilité de l'inflation et du taux de change effectif réel. Cependant, si l'on considère la longue période, le Mali a connu une importante dépréciation réelle de sa monnaie, qui n'est pas seulement due aux deux dévaluations de 50 % (en 1967 et 1994). Ainsi est-il difficile de considérer que l'économie malienne aurait durablement souffert d'une surévaluation de sa monnaie.

L'appartenance du Mali simultanément à la zone franc et à l'Union économique et monétaire a d'importantes implications pour son développement à long terme.

1) Elle garantit au Mali une stabilité monétaire grâce à la crédibilité que donne à la BCEAO à la fois sa gestion multinationale et les accords de la zone franc. Cette crédibilité est confortée par la contrainte que la zone franc (et désormais la surveillance des politiques économiques nationales dans le cadre de l'Uemoa) exerce sur les finances publiques. Or même si à court terme le lien entre la hausse des prix et l'expansion économique est positif, les analyses transversales de la croissance ont bien mis en lumière que l'inflation, par l'incertitude qu'elle crée, constitue un facteur négatif pour le développement à long terme.

2) La fixité du taux de change, qui certes comporte un risque de surévaluation de la monnaie en l'absence d'une gestion macroéconomique rigoureuse, est un facteur favorable aux progrès de productivité. La fixité du taux de change nominal contraint les entreprises malientes, qui ne peuvent compter sur une dévaluation périodique de la monnaie pour accroître leur compétitivité, à ces efforts permanents d'amélioration de leur productivité. Si l'effet de cette contrainte n'est pas aisément mis en lumière, une bonne illustration en est fournie par le secteur du coton (Guillaumont et Guillaumont Jeanneney, in Chhibber 1991).

En effet, si le taux de change du Mali avait pu aisément être ajusté en 1985-1986 et en 1991-1992 lorsque le prix international du coton a fortement chuté, il aurait sans doute été plus difficile de mettre en place les contrats-plans entre la CMDT et l'Etat, qui ont permis une amélioration de la gestion de la filière et évité que la baisse du prix international ne soit essentiellement supportée par les paysans (cf. chapitre IV). La contrainte exercée par le taux de change s'est appliquée dans le passé d'abord aux entreprises d'exportation, puis de plus en plus aux entreprises de substitution à l'importation en raison de la libéralisation du commerce extérieur malien à partir de 1989.

3) L'intégration à travers l'Union monétaire de l'économie du Mali aux autres économies ouest-africaines, renforcée par la création du marché commun, devrait être (compte tenu notamment de sa faible dimension) un facteur de développement à long terme. La libéralisation du commerce, qu'il implique le marché unique ouest-africain et le tarif extérieur commun, devrait poser au Mali moins de problèmes qu'au Burkina Faso ou au Niger en matière de finances publiques et de rentabilité de certaines industries, puisqu'il a déjà assez largement libéralisé son commerce extérieur (cf. chapitre IV).

## **Chapitre III - La politique de finances publiques et d'endettement**

A l'instar de nombreux pays en développement, l'Etat malien joue un rôle important dans la croissance et le développement. Après une phase d'intervention particulièrement active de 1960 à 1969 dans le cadre d'un modèle de développement socialiste puis de moindre intervention dans le cadre d'un régime militaire, l'Etat malien dans les années quatre-vingt-dix a cherché à se désengager des activités productives et à se recentrer sur ses missions traditionnelles notamment en créant des infrastructures collectives et en favorisant l'accumulation de capital humain. Comme d'autres Etats sahéliens, il présente la particularité, en raison des dons externes qu'il reçoit, de mobiliser des ressources nationales d'un montant modéré tout en finançant une dépense publique substantielle.

L'Etat malien agit sur la croissance d'abord à travers sa politique de prélèvement, ensuite à travers ses dépenses publiques et enfin par l'intermédiaire du déficit budgétaire et de son mode de financement.

### **1 La politique de prélèvement public<sup>29</sup>**

La fiscalité exerce des effets divers sur la croissance notamment en introduisant divers facteurs d'incertitude supplémentaires pour l'ensemble des agents économiques. Ainsi, l'instabilité des législations fiscales et douanières imputables aux réformes successives constitue un facteur défavorable à la croissance. Les pratiques variables et arbitraires, qui conduisent à une application incertaine de ces législations, contribuent à renforcer le climat d'incertitude. Cependant, en dépit de leur importance, il est difficile de quantifier l'impact de tels phénomènes ; aussi, en raison de la disponibilité de données statistiques, l'analyse est-elle concentrée sur deux questions essentielles. La première concerne l'effet du niveau de prélèvement public sur la croissance. La deuxième question porte sur l'évaluation des conséquences sur la croissance des distorsions créées par la structure du prélèvement public.

<sup>29</sup> Le terme prélèvement public recouvre l'ensemble des recettes fiscales et non fiscales. Dans ce qui suit, ce terme est équivalent à ressources ou recettes publiques.

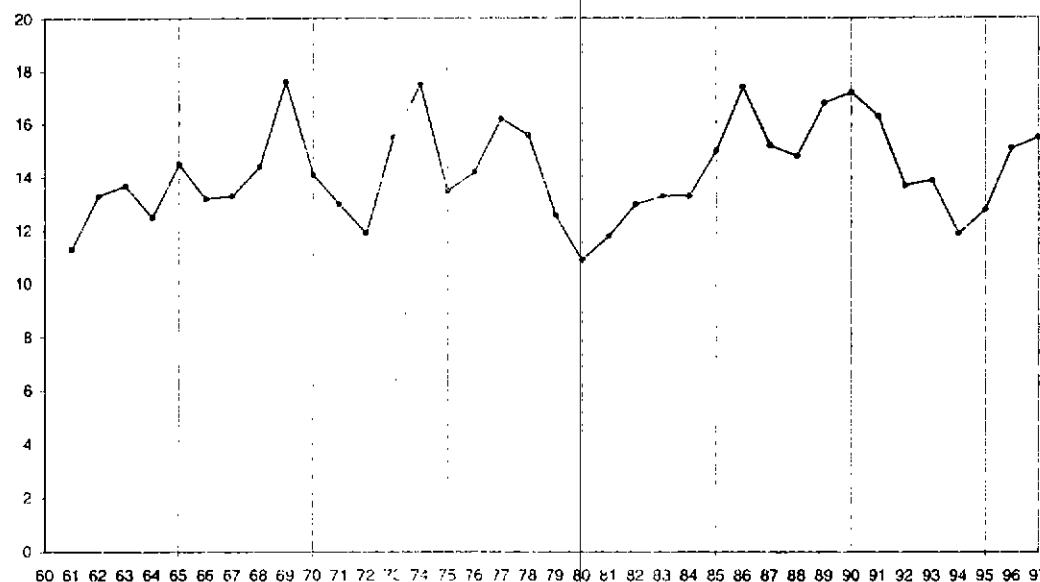
## 1.1 Niveau global de prélèvement public et croissance

### *L'évolution du niveau de prélèvement public*

Malgré les incertitudes statistiques qui entachent les séries de recettes publiques (recettes fiscales et non fiscales), nous avons calculé une série relative au ratio de l'ensemble des ressources de l'Etat par rapport au PIB sur la période 1961-1997, car un tel indicateur permet une mesure homogène du montant relatif des ressources mobilisées par l'Etat par rapport à l'ensemble des ressources produits dans un pays donné.

Graphique III 1 : Evolution du taux de prélèvement public

En % du PIB



Source : Ministère des finances et FMI.

En dépit de fluctuations relativement importantes, consécutives à une forte sensibilité vis à vis de la conjoncture économique, le prélèvement public malien évolue relativement peu en longue période. Le niveau de prélèvement public actuel d'environ 15 % du PIB correspond sensiblement au taux moyen de prélèvement public constaté pour le Mali depuis 1960.

De plus, le Mali se trouve proche de la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne à faible revenu. Certes, au début des années quatre-vingt, période précédant la mise en œuvre des mesures d'ajustement structurel, les ressources globales de l'Etat malien avaient régressé de manière sensible par rapport aux années soixante et soixante-dix (cf. graphique III 1) et sont alors devenues faibles relativement à la moyenne des pays africains à faible revenu : en 1980-81, le taux de prélèvement public du Mali (11,3 % du PIB) était alors largement inférieur à la moyenne des pays africains à faible revenu (16,5 %) (cf. tableau III 1). Cette observation demeure que l'on considère le prélèvement public moyen des pays zone franc ou celui des pays hors zone franc qui, à l'époque, réalisaient des performances de mobilisation fiscale similaires.

Tableau III 1 : prélèvement public du Mali comparé à celui des pays d'Afrique subsaharienne

	1980-81			1995			En % du PIB
	Moyenne	Ecart-type	Taille de l'échantillon	Moyenne	Ecart-type	Taille de l'échantillon	
Mali	11,3			12,8			
Afrique subsaharienne	19,7	8,9	35	18,0	8,2	35	
Afrique à faible revenu	16,5	6,4	26	15,7		26	
Afrique à faible revenu zone franc	16,2	5,4	7	11,5	3,4	8	

Source : Calculs de l'auteur à partir de FMI et autorités nationales (moyennes simples).

En 1995, le taux de prélèvement public du Mali par rapport au PIB (12,8 %) est plutôt supérieur à la moyenne des pays de la zone franc à faible revenu mais il reste encore inférieur au taux moyen des pays africains à faible revenu hors zone franc (15,7 %). En 1996 et 1997, le taux de prélèvement public malien passe respectivement à 15,1 % et 15,5 % du PIB, c'est à dire à un niveau proche de la moyenne pour 1995 de l'ensemble des pays africains à faible revenu (tableau III 1).

Comme la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, le prélèvement public du Mali s'est révélé sensible aux chocs exogènes (sécheresse, choc des termes de l'échange), aux choix de politique économique et aussi aux facteurs politiques.

Ainsi, après le fort accroissement de pression fiscale des premières années de l'Indépendance prévisible surtout dans le cadre d'une économie socialiste et rendu possible par la légitimité historique et le charisme du Président Modibo Keita, il atteint un minimum au début des années soixante-dix en raison de chocs climatiques négatifs répétés, qui ont conduit à une forte décroissance du produit par tête en 1972<sup>30</sup>. L'abaissement du niveau de recettes de l'Etat peut également s'expliquer par une moindre mobilisation consécutive à la chute du Président Modibo Keita : la pression politique nécessaire à l'édification du socialisme a disparu et le Comité Militaire de Libération Nationale, organisme collégial institué le 19 novembre 1968 cherche alors à gérer le pays sans introduire de fortes contraintes. Les ressources de l'Etat sont encore plus basses (environ 11 % du PIB) de 1979 à 1981 en raison d'une récession économique particulièrement prononcée et de graves troubles sociaux (grèves étudiantes).

A partir de 1982, date de la mise en place du premier accord de stabilisation avec le FMI, un redressement sensible est perceptible malgré la sécheresse de 1983-84. Cette embellie prend fin en 1989 avec la détérioration profonde de la conjoncture économique consécutive à la baisse des prix internationaux du coton et aux conséquences de la forte sécheresse de 1987-88. De plus en 1989, les troubles se multiplient : les grèves étudiantes et ouvrières se succèdent tandis que le sentiment de profond malaise est renforcé par des retards de trois à quatre mois dans le règlement des salaires de la fonction publique. Enfin, au cours de la période 1992-1995, les perturbations liées au changement de régime politique et au blocage de l'économie antérieur à la dévaluation conduisent à un affaiblissement des ressources de l'Etat malien. Un redressement sensible intervient à partir de 1995 sous l'effet de la reprise économique consécutive au changement de parité du franc CFA : évolution favorable des cours internationaux du coton et déblocage d'importants financements extérieurs (cf. graphique I 11 chapitre I) ont créé des conditions favorables à un accroissement des recettes budgétaires.

<sup>30</sup> En 1973 et 1974, la situation des éleveurs est tellement critique que les autorités suspendent la taxe sur le bétail (cf. Cheick Oumar Diarraah, 1990).

## *L'évolution de l'effort fiscal*

### **Encadré III 1 La mesure du potentiel et de l'effort fiscal du Mali**

Une littérature abondante et déjà ancienne a mis en évidence les facteurs structurels (facteurs ne dépendant pas en courte période de la politique économique) qui déterminent le potentiel fiscal (ou la capacité contributive) des PVD.

Ainsi un niveau de développement élevé renforce le potentiel fiscal. De même, à niveau de développement égal une économie plus fortement monétarisée présente une capacité contributive plus grande.

Une activité minière importante permet aux États de prélever des recettes fiscales généralement plus substantielles. Une situation enclavée paraît a priori défavorable à une bonne capacité contributive. De même sans que le sens de la causalité soit évident, le recours à l'aide devrait être associé à une faible capacité contributive.

D'après l'analyse économétrique fondée sur des calculs de régression linéaire concernant 61 PVD, le potentiel fiscal des PVD est déterminé par leur niveau de développement apprécié à travers leur PNB par tête, par leur degré de monétarisation (M2/PIB), par l'importance de leur activité minière, évaluée à travers la part des exportations minières dans les exportations totales (XMIN).

$$\begin{array}{l} \text{Période 1995 /} \\ \text{RT} = 2,00 \text{ LPNB} + 0,17 \text{ M2Y} + 0,20 \text{ XMINY} - 1,06 \\ (3,41) \quad (5,09) \quad (2,15) \\ R^2 \text{ ddl} = 0,52 \end{array}$$

RT = taux de prélèvement public par rapport au PIB.

R<sup>2</sup> ddl = coefficient de régression corrigé du degré de liberté.

L = logarithme

La validité de cette méthode repose principalement sur deux hypothèses que l'on peut, en première approximation, accepter : il ne manque pas de variables structurelles importantes pouvant expliquer le taux de prélèvement et les variables indépendantes sont exogènes. C'est dire que l'effort fiscal, mesuré par le résidu de l'équation n'est pas corrélé avec les variables structurelles.

En 1995, le taux de prélèvement public du Mali s'élève à 12,8 % du PIB alors que le taux estimé en fonction de ses caractéristiques structurelles s'élève à 13,7 % du PIB. On en déduit un effort fiscal négatif mais limité de 0,9 % qui met en évidence un prélèvement public effectif sensiblement similaire à celui qui devrait découler des caractéristiques structurelles du Mali.

Si on procède à une analyse en terme d'effort fiscal (cf. encadré III 1), on constate que depuis la fin des années quatre-vingt, le taux de prélèvement public effectif du Mali est sensiblement similaire à celui qui devrait découler de ses caractéristiques structurelles (PNB par tête, degré de monétarisation, taux d'exportation minier par rapport au produit). La politique de mobilisation fiscale du Mali est donc d'une efficacité proche de celle mesurée en moyenne pour les autres pays en développement.

### *L'effet sur la croissance*

On considère généralement que la fiscalité pénalise la croissance économique (cf. le test de cette hypothèse en analyse transversale in Brun, Chambas et Combes, 1997). Le niveau de prélèvement public modéré du Mali, qui correspond sensiblement à son potentiel fiscal évalué à partir de ses caractéristiques structurelles, ne semble donc pas susceptible d'entraîner des effets particulièrement néfastes pour la croissance. Comme il paraît probable que les taux marginaux d'imposition évoluent en fonction du taux de prélèvement global et donc qu'ils soient également modérés, le niveau global du prélèvement public malien ne devrait pas, en lui-même, affecter de manière excessive la croissance économique de ce pays. De plus, le handicap pour la croissance, et tout particulièrement pour le caractère durable de la croissance, qui pourrait provenir de l'insuffisance des ressources de l'Etat par rapport aux besoins en infrastructures et biens publics est en partie pallié par une offre d'aide extérieure importante sous forme de dons et d'apports à des conditions de faveur.

## **1.2 Structure du prélèvement public et croissance**

### **1.2.1 Evolution passée de la structure du prélèvement public et croissance**

Plus que le niveau des taux de prélèvement public, la structure de ce prélèvement et notamment l'importance relative des taxes sur les échanges extérieurs<sup>31</sup> devrait dans le cas du Mali constituer un facteur défavorable à la croissance. De plus, le recul du champ d'application de la fiscalité directe sur les ruraux a certainement constitué une décision de politique économique néfaste pour la croissance.

### *Taxes sur les exportations et croissance*

Les taxes sur les exportations notamment sur les exportations de coton et certains produits manufacturés contribuaient à 10 % des recettes douanières en 1978 et constituaient certainement un handicap pour le développement des productions d'exportation concernées en

<sup>31</sup> Nous concentrons essentiellement notre attention sur la taxation des échanges, sur lesquels les ressources publiques maliennes sont largement assises car au Mali comme dans la quasi-totalité des pays africains à faible revenu, la fiscalité directe est actuellement d'une faible importance relative tandis que la fiscalité indirecte interne peut être considérée comme neutre (cf. infra). Cependant, en raison de la spécificité de l'expérience malienne, il a paru utile de traiter de la fiscalité directe de masse appliquée jusqu'en 1991.

raison de l'abaissement du prix au producteur que ces taxes à l'exportation impliquaient pour un pays preneur de prix sur les marchés mondiaux comme le Mali. Cependant, le prix au producteur ne constitue pas le seul facteur de l'évolution des exportations<sup>32</sup> et l'existence de taxes à l'exportation relativement importantes n'a pas empêché d'importants progrès dans les quantités de coton produites (cf. chap. V).

Les taxes sur les exportations ont été progressivement supprimées, l'étape la plus importante ayant été l'exonération à partir de 1981 des exportations de coton fibre. La mise en œuvre à partir de 1991 de la TVA a constitué une étape supplémentaire sur la voie de la neutralité<sup>33</sup> fiscale : elle a permis aux exportateurs assujettis de ne plus supporter, dans l'hypothèse d'une application effective du régime de cet impôt, de rémanence de fiscalité indirecte interne sur les exportations comme cela était le cas avec l'ancienne taxe sur le chiffre d'affaires (IAS<sup>34</sup>). La suppression des taxes sur les exportations et la mise en œuvre de la TVA ont constitué un ensemble de mesures fiscales favorable à une plus grande compétitivité et donc à un plus grand développement des exportations et tout particulièrement des exportations de coton.

#### *Taxes sur les importations et croissance*

La composante tarifaire<sup>35</sup> des taxes sur les importations élève le prix interne des biens échangeables ce qui certes a pour objectif de favoriser le développement d'un secteur d'import-substitution, mais la croissance de ce secteur est fortement limitée par l'étroitesse du marché local. De plus, en raison de phénomènes de fraude, les activités d'import substitution sont exposées à la concurrence de produits parvenant à échapper totalement ou en partie aux taxes douanières alors que, dans le même temps ces taxes élèvent leurs coûts de production.

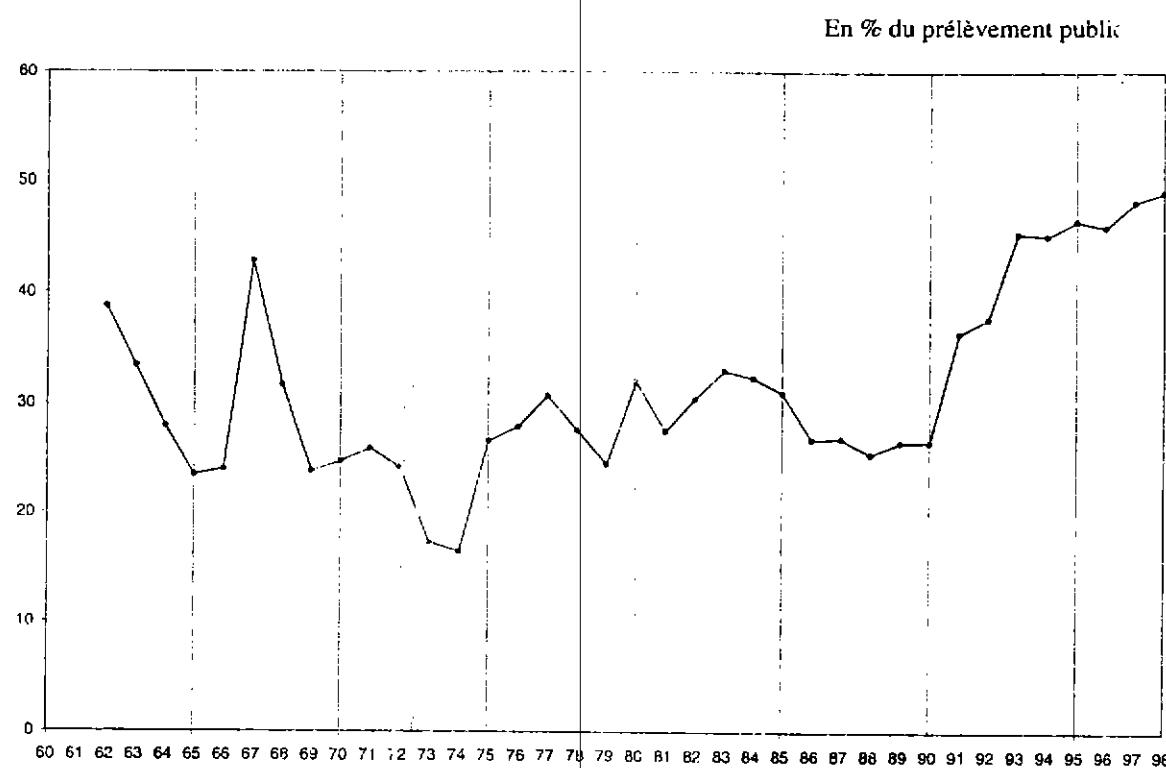
<sup>32</sup> Cf. Lecaillon, Morrisson, 1986.

<sup>33</sup> Le terme de "neutralité" est utilisé ici car la pratique internationale est l'absence de charges de fiscalité indirecte sur les exportations

<sup>34</sup> L'IAS était un impôt sur le chiffre d'affaires en cascade et l'exonération d'IAS au stade de l'exportation ne pouvait empêcher des effets de rémanence fiscale en amont dans la chaîne de production.

<sup>35</sup> Il est à souligner qu'en principe seuls les tarifs agissent sur les prix relatifs entre biens échangeables et non échangeables. La TVA perçue en douane est neutre vis à vis de ces prix relatifs car l'assiette ultime de la TVA est constituée des biens de consommation finale. La TVA perçue en douane constitue simplement un acompte à imputer sur la taxation de la consommation finale.

Graphique III 2 : Evolution des taxes sur les échanges internationaux



Source : Ministère des finances et FMI.

Les tarifs par leurs effets directs ou indirects sur les coûts de production pénalisent aussi la compétitivité des activités d'exportation, même dans l'hypothèse où cet effet est limité par le recours à des régimes douaniers spécifiques (régimes suspensifs tels que l'admission temporaire).

Il n'est pas aisés d'évaluer sur une longue période la part des taxes assises de manière spécifique sur le commerce extérieur (taxation tarifaire) car on ne dispose pas toujours de présentations statistiques fournissant une ventilation entre taxation tarifaire et taxes internes perçues au niveau du cordon douanier ; cette ventilation ne peut être opérée de manière rigoureuse que depuis 1990. De même, on ne dispose pas pour l'ensemble de la période d'une ventilation entre taxes sur les importations et taxes sur les exportations. Aussi, afin d'être en mesure de procéder à une analyse depuis les années soixante, considérons-nous dans une première étape, l'ensemble des prélèvements sur le commerce extérieur comme une variable approchée des distorsions qu'il entraîne le prélèvement fiscal. En effet, la taxation des échanges modifie la structure des prix relatifs (prix des biens échangeables par rapport au prix des biens non échangeables) et affecte la structure des coûts de production.

Tableau III 2- Evolution récente de la taxation des importations (1990-1997)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	%
1 – Taxation globale des importations / RT	26,5	36,3	37,6	45,3	45,1	46,4	45,8	48,1	49,0	
1.1 – Tarifs / RT	16,3	25,5	27,2	34,3	34,2	33,2	30,5	33,2	34,9	
1.2 – Taxes internes perçues en douane / RT	10,3	10,9	10,4	11,0	10,9	13,2	15,3	14,9	14,1	
2 – Taxation globale des importations / PIB	4,6	5,9	5,1	6,3	5,4	5,9	6,9	7,5	7,5	
2.1 – Tarifs / PIB	2,8	4,1	3,7	4,8	4,1	4,2	4,6	5,2	5,3	
2.2 – Taxes internes perçues en douane / PIB	1,8	1,8	1,4	1,5	1,3	1,7	2,3	2,3	2,2	
3 – Taxation globale des importations / M	8,3	23,5	21,0	24,7	15,7	18,9	23,9	25,2	26,6	
3.1 – Tarifs / M	11,2	16,5	15,2	18,7	11,9	13,5	15,8	17,4	18,8	
3.2 – Taxes internes perçues en douane / M	7,1	7,0	5,8	6,0	3,8	5,4	8,1	7,8	7,7	

Source : Autorités nationales et FMI

Le graphique III 2 représente l'évolution de la part des taxes assises sur le commerce rapportées aux prélèvements totaux. Comme le met en évidence ce graphique, sur la longue période, en moyenne environ 35 % des ressources de l'Etat malien proviennent de la taxation du commerce extérieur. Depuis 1993, la contribution relative des taxes sur les échanges a fortement augmenté puisque désormais elle dépasse 45 % ce qui est à rapprocher de la moyenne déjà particulièrement élevée des pays d'Afrique subsaharienne, qui est de 21,1 % sur les années 1990-97.

Pour les années récentes à partir de 1990, une analyse plus détaillée est possible à partir du tableau III 2. Ainsi, on constate une forte progression de la contribution des tarifs aux recettes budgétaires. L'augmentation de la contribution des taxes sur les échanges à l'ensemble du prélèvement public de 1990 à 1993 est imputable à deux phénomènes essentiels.

Tout d'abord dans le cadre de la politique de libéralisation commerciale, les mesures de protection des activités nationales sous forme de restrictions quantitatives, particulièrement importantes au Mali, ont été remplacées par des tarifs générateurs de ressources fiscales. De plus, le champ des exonérations a été restreint.

Il convient de souligner que le changement de parité du franc CFA de 1994, qui a été à l'origine d'un doublement en monnaie nationale de la valeur des importations, a été dans un premier temps mis à profit pour alléger le poids de la taxation tarifaire par rapport aux importations, notamment à travers un allégement des droits tarifaires sur les produits de première nécessité et sur les biens intermédiaires. Par la suite, en 1997 et 1998, on observe un niveau à nouveau très élevé du ratio des tarifs par rapport à la valeur des importations ce qui est révélateur de fortes distorsions d'origine tarifaire.

Cependant, cette distorsion est moindre que dans d'autres pays sahéliens. Ainsi, en 1997 le taux de taxation tarifaire pondéré par la structure des importations du Mali est de 14 %, c'est à dire à une valeur proche de la moyenne (12,2 %) des pays de l'UEMOA et très inférieure à la moyenne pondérée d'un pays comme le Burkina Faso (25,2 %) ou le Niger (18,1 %), pays sahéliens, voisins et partenaires commerciaux du Mali pratiquant traditionnellement une politique de protection plus forte. L'importance de la taxation des échanges constitue donc un handicap pour la compétitivité de l'économie malienne notamment sur les marchés extérieurs mais ce handicap est plus faible que pour d'autres pays sahéliens.

#### *Le recul du champ d'application de la fiscalité directe*

Jusqu'en 1991, l'ensemble de la population malienne et notamment le monde rural était assujetti à une fiscalité directe de nature forfaitaire qui permettait de mobiliser près de 10 %<sup>36</sup> des ressources de l'Etat avec une grande régularité. Certes, cette fiscalité (fiscalité per capita, fiscalité sur des indices de capacité contributive tels que le bétail, les pirogues, etc.) était à l'origine d'effets pervers en raison de certains manques de contrôle sur ses conditions d'application : parfois, le recouvrement de l'impôt était l'occasion de prélèvements illégaux ou

<sup>36</sup> Source Direction Générale des Impôts. En 1989, ces recettes s'élevaient à environ 9 milliards de FCFA, soit 1,7 % du PIB. Cf. Chambas, 1983.

intervenait à des moments inappropriés par rapport au cycle de la commercialisation des récoltes. Cependant, le recouvrement<sup>37</sup> de ces impôts permettait un rapprochement de l'Etat et du monde rural qui était certainement favorable à une meilleure qualité de la dépense publique et à un sentiment d'appartenance nationale. De plus, la mobilisation de ces ressources évitait de recourir à des impôts à l'origine de distorsions plus importantes. Enfin, on doit souligner que des taux de taxation différenciés de l'impôt per capita permettaient une modulation régionale de la pression fiscale et qu'un mécanisme de solidarité traditionnelle évitait une pression fiscale excessive sur les plus défavorisés.

La suppression en 1991 de l'ensemble de la fiscalité forfaitaire et notamment de l'impôt du minimum fiscal, qui permettait d'obtenir de l'ensemble de la population rurale largement majoritaire au Mali une contribution se rapprochant de l'impôt forfaitaire<sup>38</sup>, n'a probablement pas constitué une mesure favorable au développement économique et en tout cas a entraîné la rupture d'un lien important entre l'Etat central et les populations rurales. De plus, du point de vue des finances publiques maliennes, il est paradoxal que désormais le secteur agricole, compte tenu de son importance contribue aussi faiblement aux charges de l'Etat.

## 122 Evolution prévisible de la structure du prélèvement public et croissance

### *Les accords d'intégration régionale et la structure du prélèvement public*

Bien qu'il convienne d'attirer l'attention sur la difficulté d'estimer l'impact budgétaire de mesures tarifaires en raison notamment des modifications des flux commerciaux consécutifs à de telles mesures<sup>39</sup>, on dispose d'estimations assez convergentes de l'impact budgétaire des mesures tarifaires découlant de l'application des accords de l'UEMOA.

<sup>37</sup> Le taux de recouvrement était généralement supérieur à 90 % et n'était pas fortement affecté par le niveau des récoltes ou par les événements climatiques

<sup>38</sup> Par impôt forfaitaire, on entend un prélèvement n'agissant pas sur les comportements individuels et n'engendrant donc pas de distorsions par rapport à l'optimum d'efficacité.

<sup>39</sup> Ces modifications des flux commerciaux entre pays proviennent de l'évolution des échanges commerciaux effectifs mais aussi de l'impact sur la fraude de changements de taux de taxation. Dans le cas du Mali, la diminution des taux de taxation douanière devrait conduire à des réactions particulièrement importantes des échanges recensés (cf. CERDI Etude sur l'impact économique de l'introduction de la réciprocité dans les relations commerciales entre l'Union Européenne et les pays de l'UEMOA et le Ghana, décembre 1998).

Avec la mise en œuvre de la libéralisation des échanges internes à la zone couverte par l'UEMOA et l'application du Tarif Extérieur Commun (TEC), la structure du prélèvement public devrait évoluer vers une dépendance maintenue vis à vis de la taxation du commerce extérieur. Le tarif extérieur commun pourrait être porteur de recettes plus importantes<sup>40</sup> que le tarif malien actuel et cela, malgré l'effet à la baisse sur les recettes tarifaires du désarmement tarifaire complet prévu dans le cadre des accords d'intégration économique de l'UEMOA. Ce désarmement tarifaire affectera de manière importante les recettes douanières puisqu'en 1997 29,7 % des importations du Mali provenaient des pays de l'UEMOA et que cette proportion devrait plutôt croître avec la politique de libéralisation totale des échanges à l'intérieur de la zone UEMOA.

#### *Les perspectives des relations avec l'Union Européenne*

Si, d'un point de vue budgétaire l'adoption, dans le cadre de l'UEMOA, d'un tarif extérieur commun et la mise en œuvre d'une libéralisation totale des échanges intrazonal ne semble pas soulever de difficulté majeure pour le Mali, en revanche, des conséquences budgétaires plus difficiles pourraient découler d'un approfondissement de la politique de libéralisation des échanges entre l'UEMOA et l'Union Européenne. Une telle politique est actuellement envisagée dans le cadre du renouvellement de la convention de Lomé. Il convient de souligner que toute perte de recettes serait à l'origine de grandes difficultés en raison du déséquilibre chronique des finances publiques maliennes dont un des traits essentiels est la dépendance vis à vis des flux financiers à des conditions de faveur (cf. infra).

La diminution de la contribution relative des taxes sur le commerce dans le cadre d'une libéralisation commerciale vis à vis de l'Union Européenne devrait rendre le prélèvement fiscal plus neutre vis à vis du système de prix relatifs et donc réduire ses effets défavorables sur la croissance : la TVA, qui devrait voir son rôle relatif augmenter, présente, dans son principe, l'avantage de ne pas grever directement les coûts de production et d'être neutre vis à vis des prix relatifs. Il convient cependant de souligner que la neutralité de la TVA reste compromise par les difficultés intervenant dans son application. En particulier, son recouvrement étant plus facile au niveau du cordon douanier qu'au niveau interne, elle a

<sup>40</sup> Cf. l'évaluation de l'effet de l'application du TEC sur les recettes douanières in Rapport CFTE, JEMOA, novembre 1997. Il convient cependant de noter que les auteurs de ce rapport ont aussi effectué des simulations conduisant à des pertes de recettes.

tendance à plus peser sur les biens importés que sur les productions locales ; de même, son application partielle du fait de l'exclusion de nombreuses consommations de base de son champ d'application et l'importance de la fraude réduisent aussi sa propriété de neutralité.

#### *Le rôle de la fraude*

Une distorsions d'origine fiscale, particulièrement importante dans le cas du Mali, est créée par une fraude de grande ampleur qui tend à reporter la charge de l'impôt sur le secteur structuré, ce qui handicape le développement de ce dernier. Outre les efforts pour améliorer l'efficacité de l'administration des différents impôts, les autorités malienennes ont mis en application à partir de 1993 un Acompte sur Divers Impôts et Taxes (ADIT) dont l'objectif est de permettre une meilleure fiscalisation d'un secteur informel particulièrement important et ainsi de réduire la distorsions fiscale handicapant le développement du secteur structuré. Cependant, les résultats obtenus dans ce domaine restent très limités et des distorsions très importantes nuisent toujours au développement du secteur structuré.

De plus, la fraude fiscale du secteur informel constitue certainement un facteur important de vulnérabilité des ressources budgétaires et donc de l'équilibre des finances publiques, car cette fraude menace directement la survie des entreprises du secteur structuré, entreprises qui jouent le rôle de collecteur des principaux impôts de l'Etat, qu'il s'agisse des impôts sur les salaires ou de recettes indirectes comme la TVA.

## **2 La politique de dépenses publiques**

L'analyse, qui précède, met en évidence un effet négatif du prélèvement public, effet dont l'ampleur est déterminé par le montant de ce prélèvement ainsi que par sa structure. Cependant, le prélèvement public permet de financer des dépenses publiques, qui agissent aussi sur la croissance. Ainsi, l'Etat malien a une influence directe sur la productivité de l'investissement privé par l'intermédiaire des dépenses publiques, qui permet de financer notamment des infrastructures collectives et des dépenses favorables à l'accumulation de capital humain (dépenses d'éducation et de santé).

Burro (1990) présente un modèle de croissance endogène qui permet d'appréhender le rôle central des dépenses publiques dans la croissance. Le principal résultat du modèle est l'existence d'un taux de dépenses publique optimal maximisant le taux de croissance du produit. En effet, une augmentation du taux d'imposition correspondant à ce taux de dépense optimal exerce deux effets contradictoires. D'une part, les prélèvements croissants découragent l'activité privée. D'autre part, ils permettent le financement de dépenses publiques supplémentaires qui augmente l'efficacité du capital privé.

Par rapport à ce modèle théorique, le Mali comme d'autres pays sahélien à faible revenu présente la particularité de financer une partie importante de sa dépense publique par des dons ou apports à des conditions de faveur, ce qui minimise l'effet défavorable du financement de la dépense publique à travers la fiscalité et autorise donc un taux de dépense publique optimal plus important. Bien évidemment, l'effet de la dépense sur la croissance dépend non seulement du niveau de la dépense publique mais aussi de sa structure.

## 21 Niveau global de la dépense publique et croissance

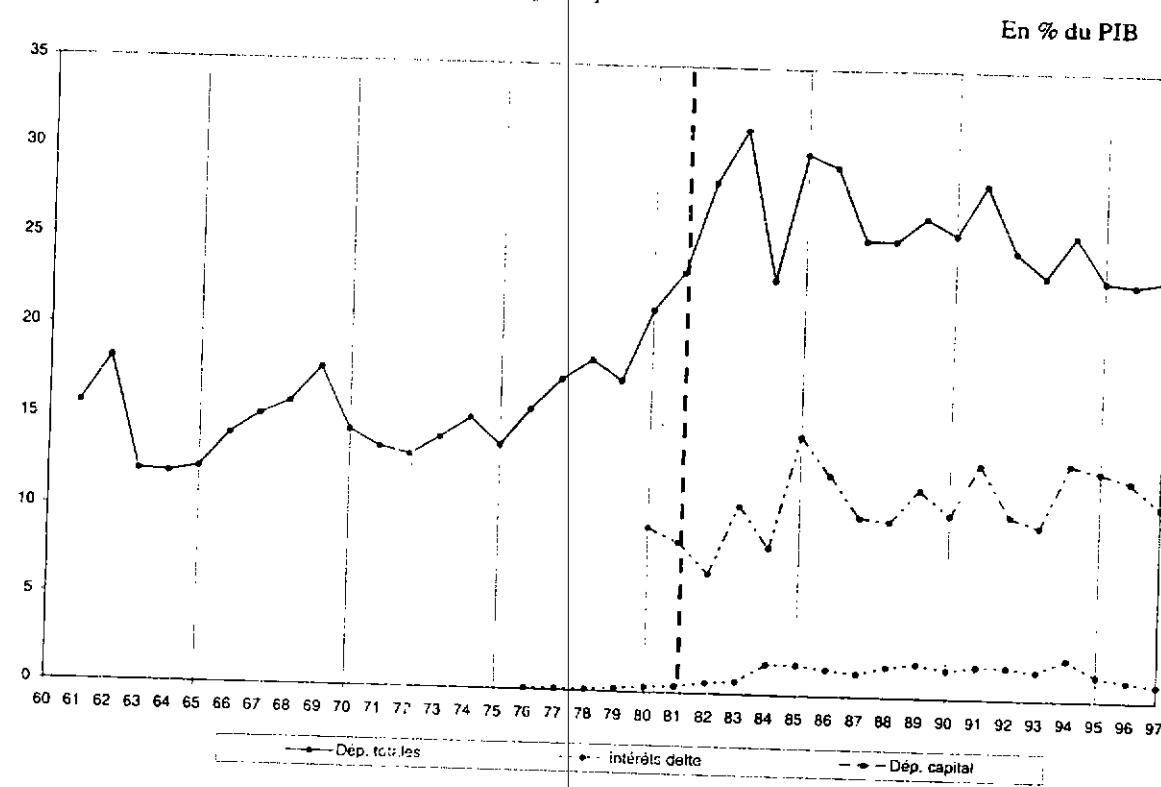
Contrairement au prélèvement public, dont une mesure sensiblement homogène depuis le début des années soixante est possible, la mesure de la dépense publique a été effectuée selon deux systèmes de comptabilité différents avant et après 1982. En particulier, avant 1982 la plupart des dépenses publiques correspondant à des projets financés par l'extérieur (pour l'essentiel des dépenses d'équipement) ne sont pas prises en compte. Aussi, dans l'analyse qui suit, a-t-il été nécessaire, devant l'impossibilité d'établir des séries d'une homogénéité acceptable, de tenir compte de l'hétérogénéité des séries de dépenses publiques.

Ainsi, la rupture dans le mode de comptabilisation des dépenses publiques en 1982<sup>41</sup> ne permet pas de dégager l'évolution globale sur la période 1960-97. Tout au plus, peut-on observer pour la période 1950 à 1980, un taux de dépenses globales (pour l'essentiel des dépenses de fonctionnement et plus particulièrement des dépenses de salaires) aux environs de 15 % du PIB. Le graphique III 3 met aussi en évidence une période de stabilisation de la dépense après la chute de Modibo Keita puis une période de progression de la dépense à partir

<sup>41</sup> Désormais, l'ensemble des projets financés par l'aide figurent dans les dépenses publiques.

de 1975 alors que le développement d'un large secteur d'entreprises publiques nécessitait des dotations publiques en capital importantes.

**Graphique III 3: Evolution du taux de dépenses publiques**



Source : Ministère des finances et FMI

En raison du manque d'homogénéité des données antérieures à 1982, il ne semble pas possible de pousser plus loin l'analyse sur cette période et nous préférons concentrer notre attention sur l'évolution intervenue depuis 1982. Malgré les fluctuations importantes du taux des ressources de l'Etat par rapport au PIB sensibles notamment aux aléas de la conjoncture d'une économie fondée sur les produits primaires, on observe que le Mali est parvenu à réduire son taux de dépense publique globale d'un taux de 30 % en 1982-83, qui était beaucoup plus élevé que la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne<sup>42</sup>, à un taux d'environ 23 % du PIB à partir de 1995 ce qui est proche de la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne (23,8 % du PIB pour 1997). Cette évolution du niveau de la dépense publique est d'autant plus remarquable que plus de 50 % des dépenses budgétaires sont des dépenses en capital (cf. infra).

<sup>42</sup> En 1980, année proche de notre observation pour le Mali, le taux de dépenses publique par rapport au PIB était en moyenne de 23,6 % pour l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne (source : calculs d'après Banque Mondiale, *African Development Indicators*, 1998-99).

Le taux global de dépense budgétaire actuel, si on se réfère à des pays de développement comparable, semble adapté pour financer les dépenses publiques nécessaires au développement sans cependant entraîner des charges insupportables pour des contribuables à faible niveau de vie et sans impliquer le report de cette charge sur des générations futures.

Cette appréciation est renforcée par deux phénomènes spécifiques au Mali. D'une part, le taux global de dépenses publiques semble d'autant mieux adapté qu'un montant faible de ces dépenses est consacré aux charges des intérêts de la dette publique ; ainsi, le ratio des dépenses d'intérêt de la dette du Mali a culminé à environ 2,3 % du PIB en 1994 alors qu'en 1994 les pays d'Afrique subsaharienne supportaient en moyenne des dépenses d'intérêt de la dette de 6,1 % du PIB<sup>43</sup>. D'autre part, la pression fiscale sur les contribuables, que devrait impliquer le niveau actuel des dépenses est considérablement réduite par des flux d'aide substantiels, qui financent une part importante des dépenses publiques sans être à l'origine d'un service de la dette important.

## 22 Structure de la dépense publique et croissance

### *Des dépenses au titre des intérêts de la dette publique faibles et décroissantes*

Dans ce qui précède, nous avons souligné le faible niveau des intérêts de la dette publique qui s'élèvent en 1997 à 4,0 % des dépenses publiques globales (soit 0,9 % du PIB) après avoir culminé en 1992 en part de la dépense globale à 7,3 % (soit 1,8 % du PIB). Le Mali grâce à la mobilisation d'importants flux d'aide et à des mesures de réaménagement de dettes (cf. infra) parvient à éviter de contracter des charges d'intérêts de la dette importantes. Ainsi, l'Etat malien dispose-t-il de la quasi-totalité des ressources budgétaires, qu'il mobilise, pour financer ses charges « primaires ».

Ce mode de gestion budgétaire présente l'avantage de ne pas engager l'avenir puisqu'il assure une stabilité à bas niveau des charges de la dette publique. Le seul facteur de vulnérabilité d'une telle situation serait naturellement une baisse des flux d'aide en faveur du Mali, hypothèse qui n'est pas invraisemblable dans un contexte de diminution générale des

<sup>43</sup> Source : d'après Banque Mondiale *African Development Indicators*, 1998-99.

flux d'aide mais qui ne paraît pas d'application immédiate dans un pays sahélien pauvre. La démocratisation de la vie politique de ces dernières années (cf. Azam, Morrisson, 1999) ainsi que les résultats économiques relativement satisfaisants obtenus par le Mali constituent un autre facteur favorable au maintien de flux d'aide importants.

*Des dépenses en capital importantes*

A partir de 1982, le Mali parvient à financer des dépenses publiques d'investissement s'élevant à environ 10 % du PIB. Malgré la dépendance de l'économie malienne vis à vis du coton et donc des chocs provenant de ce secteur, on ne constate pas de fortes fluctuations du taux d'investissement public qui aurait pu favoriser l'apparition d'un syndrome hollandais, c'est-à-dire une appréciation du taux de change réel. Une des seules exceptions est constituée par le boom d'investissement public de 1985 qui, financé par d'importants flux d'aide publique et des transferts des émigrés, a contribué à une appréciation sensible du taux de change effectif réel (cf. chapitre II).

Après le changement de parité du franc CFA, on constate un phénomène de rattrapage de l'investissement public largement ralenti par le manque de financement dans la période précédant la dévaluation et aussi par les incertitudes liées à un changement de régime politique.

La stabilisation relative de l'investissement public sur l'ensemble de la période d'analyse peut être attribuée à l'importance des programmes d'investissements publics financés par de l'aide, programmes dont la réalisation dépend peu de la conjoncture malienne. De plus, depuis 1994, le Mali parvient à consacrer plus de 50 % de ses dépenses publiques à des dépenses en capital ce qui est environ le double du taux moyen constaté dans les pays d'Afrique subsaharienne. Cette proportion élevée de la dépense publique consacrée à des dépenses en capital s'explique essentiellement par la diminution progressive de la part des dépenses consacrées aux salaires (en 1988, 26,6 % de la dépense publique était affectée aux

salaires tandis que depuis 1994 essentiellement à la faveur de la dévaluation du franc CFA qui diminue le coût relatif du travail, ce ratio a été ramené à moins de 17 %<sup>44</sup>).

L'importance des dépenses en capital constitue vraisemblablement un facteur favorable à la croissance. Cependant, il convient de souligner, sans qu'il soit possible de disposer de données statistiques globales, qu'une part non négligeable de ces dépenses consiste en fait en des dépenses de fonctionnement rattachées à des dépenses d'investissement : dans certains cas la dépense en capital apparaît avant tout comme un appui au fonctionnement courant de l'Etat palliant le manque de dépenses récurrentes. De plus, certaines dépenses publiques en capital, notamment celles importantes concernant l'éducation ou la santé, exercent des effets à long terme et, par conséquent, l'effet sur la croissance est difficile à appréhender. Enfin, des travaux sur les charges récurrentes (Gray, Martens 1983) ont montré que la pénurie de ressources pour couvrir les charges d'entretien et de matériel peut compromettre l'efficacité des investissements publics nouveaux. Ces remarques concernant l'efficacité de l'investissement public pour promouvoir la croissance trouvent un prolongement à travers le débat actuel sur le paradoxe d'un taux global d'investissement élevé de 25 % et d'une croissance qui n'est pas en rapport avec ce taux.

#### *Des dépenses en faveur du capital humain croissante*

En raison de la grande hétérogénéité des données disponibles, il n'a pas été possible d'analyser l'évolution en longue période des dépenses d'éducation et de santé. Un examen des performances réalisées et des arbitrages budgétaires récents concernant les dépenses en faveur du capital humain est présenté dans le chapitre IV.

#### *Des dépenses militaires décroissantes*

Au début des années quatre-vingt, on observe une brutale augmentation du taux de dépenses militaires par rapport au PIB: il atteint 5 % en 1983 en raison de tensions frontalières puis d'un conflit ouvert mais de courte durée avec le Burkina Faso. Phénomène facilité par le règlement en 1995 (cf. infra) du conflit touareg, ce taux baisse ensuite et

<sup>44</sup> Ce taux est beaucoup plus faible que le taux moyen d'environ 24 % observé sur la même période pour l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne (source : Banque Mondiale *African Development Indicators*, 1998-99).

s'établit à 1,9 % en 1996. Dans la mesure où la baisse du taux de dépenses militaires correspond à de moindres tensions régionales ou internes et permet de libérer des ressources pour d'autres affectations sans pour autant diminuer le sentiment de sécurité, elle ne peut être que favorable à la croissance.

### **3 Soutenabilité de la politique de solde budgétaire et croissance**

Afin d'apprécier la soutenabilité de la politique budgétaire et d'évaluer dans quelle mesure la politique adoptée a permis d'éviter les contraintes financières qui auraient été à l'origine d'une moindre croissance, on examine d'abord la politique de solde budgétaire et le mode de financement des déficits budgétaires ; on analyse ensuite l'évolution de la dette publique, qui détermine la contrainte financière de l'Etat.

#### **3.1 La politique de solde budgétaire**

Le déficit budgétaire dépend naturellement de l'évolution des recettes et dépenses examinée ci-dessus. Il est intimement lié aux chocs exogènes et aux aléas qu'a subis le Mali et aux orientations de politique économique des gouvernements successifs.

La rupture dans le mode de comptabilisation budgétaire survenue en 1982 déjà signalée plus haut dans le cas des séries de dépenses publiques, ne permet pas l'établissement de séries longues. Aussi, sommes nous contraints d'analyser l'évolution des soldes budgétaires et de leur financement depuis 1982.

En raison des règles de l'Union Monétaire Ouest-Africaine, le déficit budgétaire ne peut être couvert de manière importante par le financement de la Banque Centrale. Il doit donc être financé par des emprunts intérieurs ou extérieurs ou par des dons. Deux grandes questions seront traitées. On apprécie tout d'abord le caractère soutenable du financement du déficit budgétaire. On évalue ensuite son effet inflationniste.

### 3.11 La soutenabilité financière de la politique de solde budgétaire

Afin d'apprécier l'évolution de la solvabilité financière, il convient d'examiner l'évolution du solde budgétaire conventionnel c'est à dire l'évolution du besoin d'emprunt net de l'Etat noté BEN (recettes publiques augmentées des dons moins dépenses publiques) qui détermine l'évolution de l'encours global de la dette publique. On considère aussi de manière spécifique l'évolution des dépenses au titre des intérêts de la dette, car cette dernière catégorie de dépenses découle à la fois de l'importance des déficits budgétaires passés successifs et des conditions des emprunts contractés pour financer ces déficits.

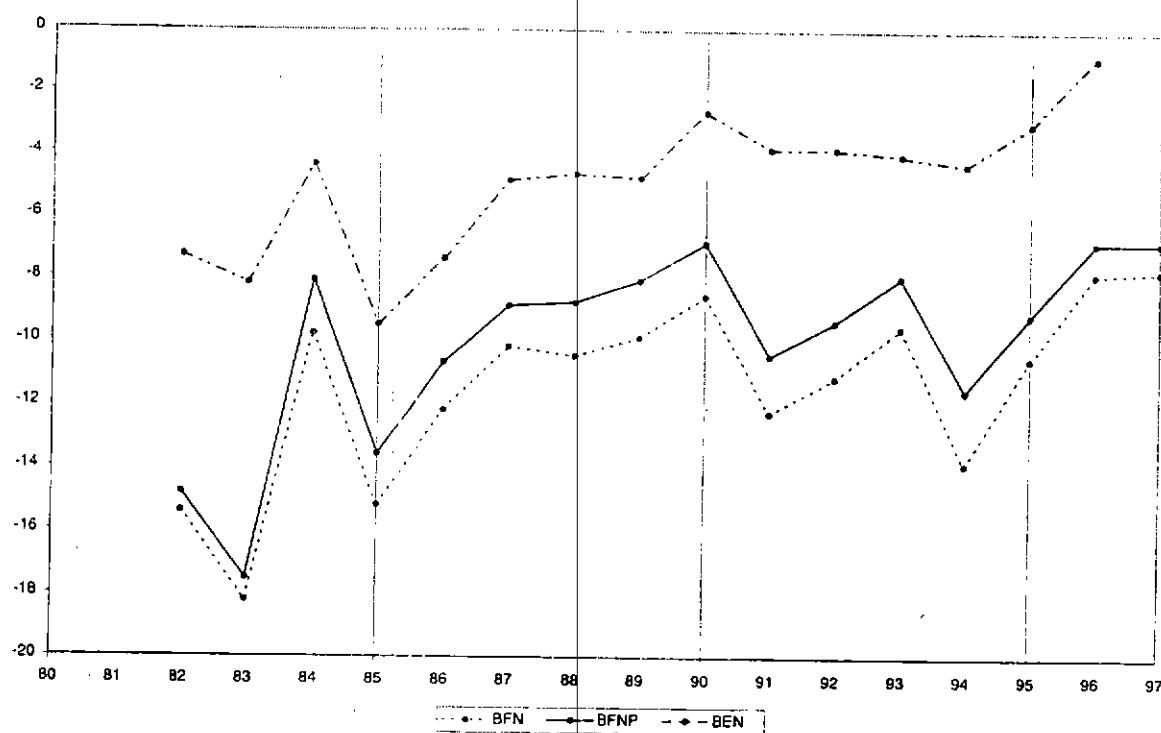
Sur la période 1982-85, le besoin d'emprunt net évalué sur la base des ordonnancements<sup>45</sup>, c'est à dire avant modification du besoin d'emprunt net à travers l'accumulation ou l'apurement d'arriérés, s'établit en moyenne à plus de 5 % du PIB avec un maximum de 9 % en 1983 et 1985. De tels taux d'emprunt net ne pouvaient que déboucher sur un endettement public croissant et sur un gonflement du service des intérêts de la dette même si l'ampleur de ce dernier phénomène a été fortement atténuée par la mobilisation dans la plupart des cas d'emprunts à des conditions concessionnelles.

A partir de 1985, on observe une tendance à la réduction du besoin d'emprunt net sur la base des ordonnancements. Dès 1987, le déficit conventionnel se situe en dessous de 5 % du PIB et une nouvelle réduction intervient après le changement de parité. En 1997, le taux d'emprunt net par rapport au PIB (2,1 %) est sensiblement inférieur à la moyenne observée pour l'ensemble des pays africains (3,3 %).

<sup>45</sup> Considérer des soldes budgétaires sur une base "ordonnancements" et non pas sur une base "caisse" permet de tenir compte des arriérés publics qui constituent un expedient de financement particulièrement néfaste d'un point de vue économique et budgétaire.

**Graphique III 4 : Evolution des soldes budgétaires**

En % du PIB



Note : BFN = besoin de financement net évalué hors dons, BFNP = besoin de financement net primaire évalué hors dons et hors paiements d'intérêt de la dette, BEN = besoin d'emprunt net ; chacun des solde est estimé sur la base des ordonnancements.

Source : Ministère des finances et FMI.

Le caractère modéré du besoin d'emprunt net maintenu depuis 1987 et la mobilisation de financements à des conditions de faveur pour couvrir ce besoin d'emprunt explique que le service des intérêts de la dette publique est faible relativement aux autres pays (cf. supra). Cependant, il convient de souligner que cette évolution favorable de la solvabilité financière de l'Etat malien a été obtenue pour l'essentiel grâce non pas à une réduction drastique du besoin global de financement de l'Etat mais, au contraire, grâce à la mobilisation de dons substantiels ; ainsi, depuis 1990 les dons reçus par l'Etat malien sont compris entre 9,5 % du PIB (1994) et 5,6 % du PIB (1993). Bien évidemment, en raison de l'importance du besoin de financement global (cf. infra tableau III 4), la pérennité de cet équilibre budgétaire précaire dépend étroitement de l'obtention de dons extérieurs qui jouent un rôle essentiel pour minorer le besoin d'emprunt en couvrant une grande partie du besoin de financement net.

La politique budgétaire adoptée par le Mali lui a permis de satisfaire en grande partie les critères de convergence de l'UEMOA. Ainsi, depuis 1994, tant en ce qui concerne la part des recettes fiscales consacrée aux salaires que le niveau du solde primaire, le Mali a amélioré

ses performances et satisfait facilement les critères (cf. tableau III.3). En revanche la part des recettes fiscales consacrée aux investissements n'a atteint la norme qu'en 1998.

Tableau III 3 : Critères de convergence budgétaire (en % des recettes fiscales)

	1994	1995	1996	1997	1998	Normes 1998
Salaires et traitements	43,1	36,5	28,9	29,1	27,0	≤ 40
Dépenses en capital sur financement interne	13,3	14,1	14,1	17,5	20,4	≥ 20
Solde primaire de base	16,5	31,6	40,4	26,9	28,2	≥ 15
Variation des arriérés intérieurs	- 9,9	- 14,0	- 19,0	- 7,0	- 4,0	≤ 0
Variation des arriérés extérieurs	- 9,8	0,0	0,0	0,0	0,0	≤ 0

Source : *La Zone franc*, rapport annuel, 1997.

## 32 La politique de financement du solde budgétaire

### 321 Le financement à travers les arriérés publics

Les statuts de la zone franc limitent strictement les avances de la Banque centrale à l'Etat. Aussi à plusieurs reprises, les autorités du Mali dans l'impossibilité de mobiliser des recettes publiques ou des moyens de financement du déficit budgétaire ont pratiqué des accumulations d'arriérés publics qui constituent des obstacles importants pour la croissance et pour les équilibres macro-économiques : les arriérés compromettent la crédibilité de l'ensemble des relations économiques en raison de l'accumulation de créances douteuses, tout particulièrement dans le système financier et les entreprises. De plus, la mobilisation de l'impôt devient difficile notamment à la suite de phénomènes de compensation sauvages générateurs d'arriérés croisés.

Dans le tableau III 4, on dispose à partir de 1982 d'une évaluation partielle des flux d'arriérés publics<sup>46</sup>. Malheureusement, cette évaluation est partielle et peu significative puisque les arriérés correspondent à des dépenses non engagées selon les procédures budgétaires régulières. Les dépenses issues de procédures budgétaires irrégulières, qui ont été importantes au Mali, ne sont pas prises en compte ; il n'est donc pas possible de dégager les périodes de réduction ou d'accumulation d'arriérés publics.

<sup>46</sup> Le stock d'arriérés publics a été estimé à 21,2 milliards de FCFA en 1981.

Cependant, on doit observer qu'après 1994, date du changement de parité du franc CFA, l'élargissement de l'offre de moyens financement externes a permis d'engager une politique systématique d'apurement des arriérés publics intérieurs, rendue obligatoire afin de respecter les critères de convergence de l'UEMOA. Cette réduction du stock des arriérés publics constitue certainement un facteur explicatif important de la reprise de la croissance après le changement de parité en 1994.

### **322 Les financements externes du solde budgétaires**

Le tableau III 4 met en évidence le rôle essentiel des dons extérieurs qui couvrent en grande partie le besoin de financement de l'Etat. En particulier depuis 1994, les dons s'élèvent en moyenne à environ 7 % du PIB, c'est à dire à plus de la moitié du prélèvement public national.

Les emprunts externes demeurent une catégorie de financement encore importante ces dernières années mais en raison de conditions particulièrement favorables, leur niveau élevé n'est pas incompatible avec une baisse du poids du service des intérêts de la dette tout en étant à l'origine d'un encours de la dette important (cf. infra).

### **323 Le financement interne du déficit budgétaire**

Le financement interne monétaire du déficit budgétaire joue un rôle marginal depuis que le Mali a rejoint la zone franc. A partir de 1987, on constate (tableau III 4) une politique de désendettement de l'Etat vis à vis du secteur bancaire. L'accès difficile du secteur privé au crédit bancaire ne peut donc pas, dans les années récentes, s'expliquer par un effet d'éviction mais paraît plutôt provenir d'une inadéquation de l'offre de crédit par rapport à la demande<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> La faiblesse des revenus et l'absence d'un marché financier rendent inexistant le financement interne non monétaire.

Tableau III 4 : Le financement du déficit budgétaire<sup>48</sup>

	BFNO	DONS	BENO	Δ arriérés	Fin. Externe	En % du PIB		
						Financement global interne		
						Non bancaire	Banques	Total
82	-15,4	8,1	-7,3	2,6	5,2	-2	1,5	-0,5
83	-18,2	10	-8,2	-0,5	8,5	-1,7	1,5	-0,2
84	-9,8	5,4	-4,4	-0,2	3,4	-0,2	1,4	1,2
85	-15,2	5,7	-9,5	0,6	7,8	1,3	-0,2	1,1
86	-12,2	4,8	-7,4	-0,7	7,8	-0,8	1,1	0,3
87	-10,2	5,3	-4,9	1,1	4,9	-0,4	-0,6	-1,1
88	-10,5	5,9	-4,7	-3,8	10	1,1	-2,6	-1,5
89	-9,9	5,1	-4,8	-5,1	11,7	0,5	-2,2	-1,8
90	-8,6	5,9	-2,7	-0,6	5,9	0,4	-3,0	-2,6
91	-12,3	8,4	-3,9	-0,6	6,3	-0,2	-1,6	-1,8
92	-11,2	7,3	-3,9	0,7	4,4	-0,4	-0,7	-1,2
93	-9,6	5,6	-4,1	1,1	3,4	-0,2	-0,2	-0,4
94	-13,9	9,5	-4,4	-2,9	7,5	0,2	-0,4	-0,2
95	-10,6	7,5	-3,1	-1,1	7,4	0	-3,2	-3,2
96	-7,9	7,1	-0,9	-1,3	6	-0,3	-3,4	-3,8
97	-7,8	5,7	-2,1	-0,6	3,3	-0,5	-0,1	-0,6

Source : Ministère des finances et FMI.

BFNO : Besoin de Financement Net base ordonnancement ;

BENO : Besoin d'Emprunt Net base ordonnancement ;

### 33 Endettement extérieur et croissance<sup>49</sup>

#### 331 L'évolution du niveau d'endettement global

L'endettement extérieur est pour l'essentiel d'origine publique ce qui justifie d'en traiter dans le cadre du chapitre consacré à la politique de finances publiques.

Après avoir diminué dans le courant des années soixante-dix en raison d'une croissance soutenue notamment sur la période 1974-79 (chapitre I), l'encours de la dette publique par rapport au produit a fortement progressé entre 1981 et 1986 (cf. graphique III 5). Cette évolution est largement imputable à la régression au cours de cette période du produit par tête. Le taux d'endettement s'est stabilisé ensuite à un niveau élevé. Malgré différents

<sup>48</sup> Le besoin d'emprunt net sur la base des ordonnancement (BENO) peut être financé par des accumulations d'arriérés publics, par des apports financiers externes et enfin par financement interne ; ce dernier recouvre les financements bancaires (banque centrale, autres banques), les financements du FMI et enfin les financement non bancaires.

<sup>49</sup> Les auteurs remercient ici particulièrement Jacky Amrou, CERDI.

accords de réaménagement de la dette conclus avec ses créanciers, notamment ceux du Club de Paris, la Chine et l'ex-URSS, le Mali est l'un des pays d'Afrique au sud du Sahara les plus endettés.

En 1996, l'encours de la dette représente 116,3 % du PNB alors que ce ratio n'était que de 43,6 % en 1980. Le ratio encours de la dette/exportations est de 467,4 % soit plus du double du critère de soutenabilité retenu par les institutions de Bretton Woods dans le cadre du programme HIPC (Heavily Indebted Poor Countries)<sup>50</sup>.

Du fait du caractère principalement concessionnel de la dette (pour 90 % environ), le service de la dette est modérée puisqu'il s'élève en 1996 à 17,9 % à des exportations (contre seulement 5,1 % en 1980). Les intérêts à eux seuls représentent 9,5 % des exportations et 2,4 % du PNB (respectivement 2,3 et 0,4 % en 1980).

Sans un effort encore renouvelé des créanciers du Mali pour éviter que ce stock de dette ne se traduise par un important service de la dette, l'évolution de la dette risquerait de compromettre les efforts consentis pour augmenter l'investissement public notamment en faveur des infrastructures et du capital humain, facteur important de croissance à long terme.

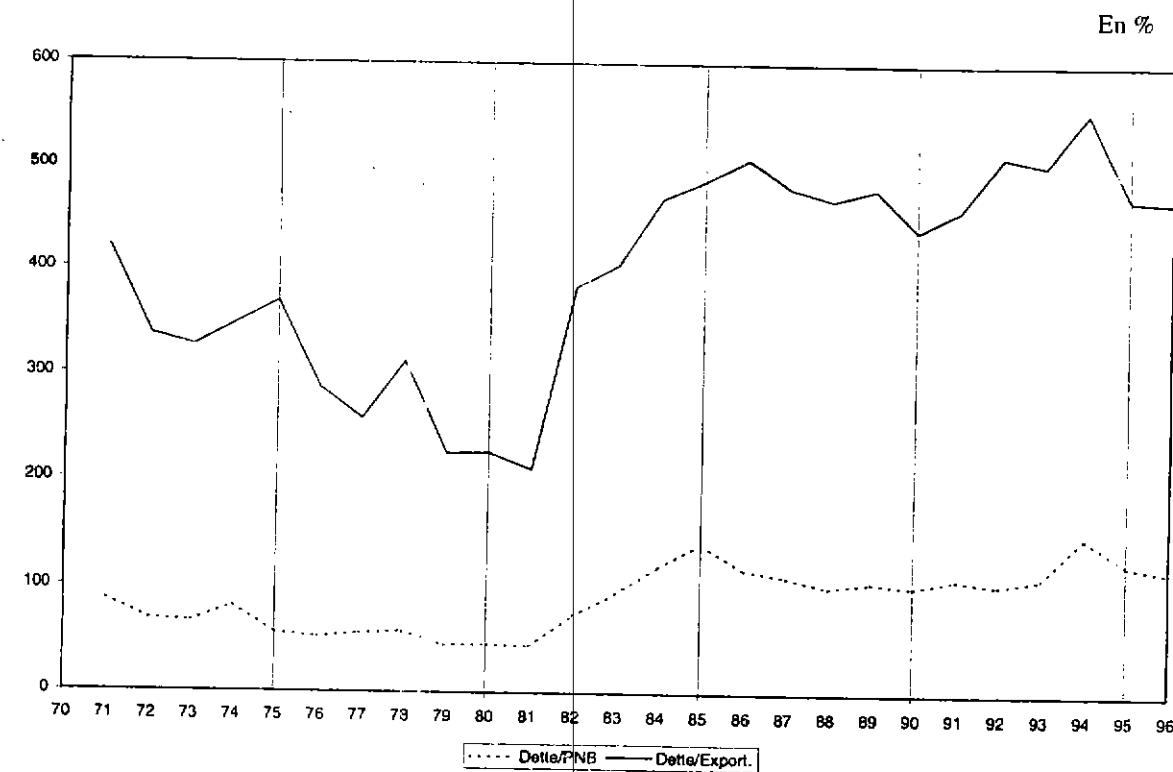
### **332 L'évolution de la structure de la dette publique**

#### *La structure de l'encours de la dette*

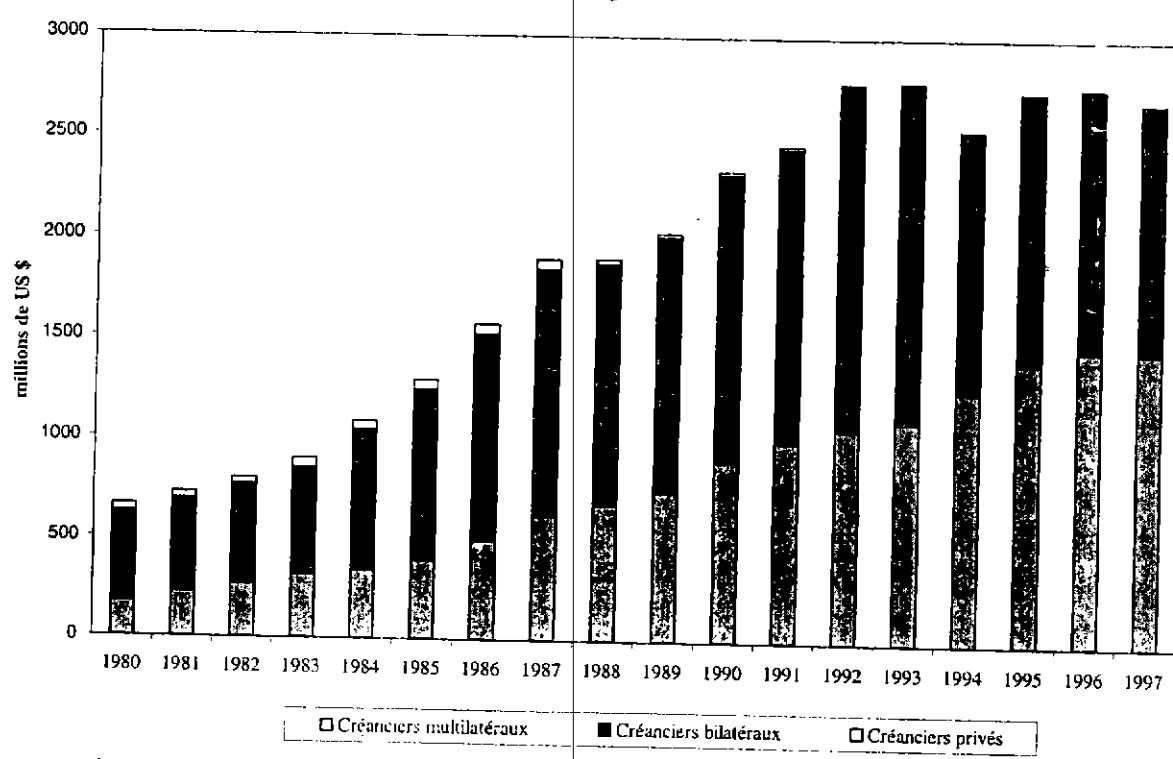
La dette a été contractée presque exclusivement auprès des bailleurs officiels. La dette d'origine privée n'a jamais dépassée 5 % de l'encours total à long terme et est nulle depuis 1996 (cf. graphique III 6).

<sup>50</sup> Il faut noter qu'à la suite de la dévaluation du franc CFA en 1994, les ratios dette / exportations et dette / produit ont fait une pointe respectivement à 520% et 150%.

Graphique III 5 : Encours de la dette extérieure



Graphique III 6 : Composition de la dette publique à long terme

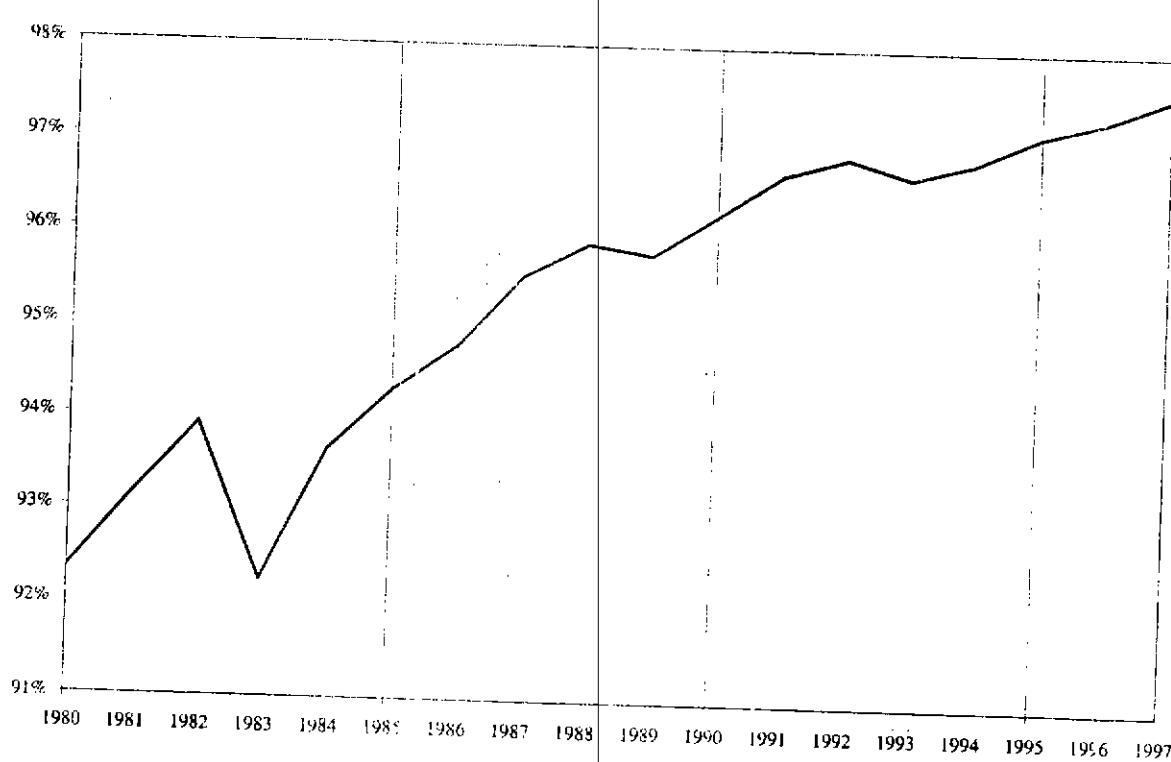


Source : *Global Development Finance*, 1999, The World Bank.

La dette auprès des bailleurs officiels était détenue à 73 % par les bilatéraux en 1980. La politique d'assistance au Mali de ces derniers, ayant développé l'octroi de dons plutôt que de prêts, a entraîné une diminution de la part relative de la dette bilatérale du Mali : en 1997, cette dernière tombe à 46 % de l'encours total de la dette publique à long terme. Parallèlement, les organismes prêteurs multilatéraux, et en particulier les institutions de Bretton Woods, ont pris une importance considérable dans l'encours de la dette en raison de l'importance de leurs engagements mais aussi parce qu'ils accordent peu de dons. L'encours de leur dette représente 54 % de la dette publique totale à long terme en 1997.

Les conditions financières dont a bénéficié le Mali, pour ses emprunts auprès des donateurs officiels, ont toujours été hautement concessionnelles. Ainsi, la part de la dette à plus de 25 % d'élément don représente de 92 % en 1980 à 98 % en 1997 de l'encours total de la dette publique (cf. graphique III 7).

Graphique III 7 : Part de la dette concessionnelle dans la dette publique à long terme



Source : *Global Development Finance*, 1999. The World Bank.

### *L'évolution du service de la dette*

Le service de la dette publique est passé de 9,4 millions de \$ EU en 1980 à 105,3 millions de \$ EU en 1996 puis a chuté à 67,5 millions de \$ EU en 1997. La croissance du service de la dette entre 1980 et 1996 et l'évolution de sa composition découlent logiquement des caractéristiques de l'encours.

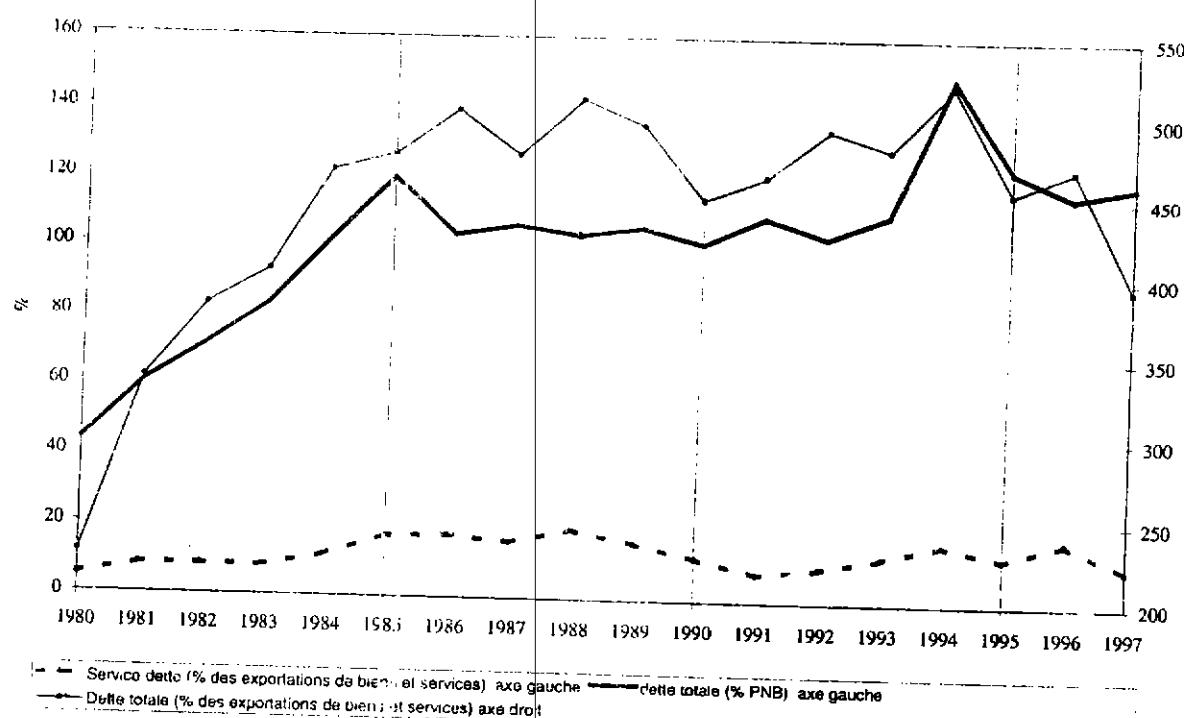
Ainsi en 1980, 35 % était à destination des créanciers privés, correspondant à des emprunts contractés dans les années soixante-dix à des conditions de marché et 48 % vers les créanciers bilatéraux. En 1997, le service de la dette vers les créanciers privés est nul et 61 % du service est consacré au remboursement de la dette multilatérale. Par rapport aux exportations de biens et services, étant donné les conditions de libéralité, dont sont assortis les financements extérieurs du Mali, le service de la dette a toujours été contenu au dessous de 20 % (cf. graphique III 8).

Les ratios d'endettement (graphique III 8) montrent que le Mali fait partie des pays pauvres lourdement endettés. Après une forte croissance jusqu'en 1985, les ratios dette totale/exportations de biens et services et dette totale/PNB se sont stabilisés autour de 400 % pour le premier et 100-110 % pour le second.

### *La restructuration de la dette*

Le Mali a bénéficié de nombreux réaménagements de sa dette que ce soit en Club de Paris, ou dans le cadre de relations bilatérales directes, notamment avec la Chine et l'ex-URSS. Ces réaménagements ont joué un rôle essentiel pour le maintien de la solvabilité du Mali (tableau III 5).

**Graphique III 8 : Evolution de l'endettement**



Source : *Global Development Finance*, 1999, The World Bank

Dans le cadre du Club de Paris qui traite la dette bilatérale uniquement, le Mali a signé quatre accords permettant de consolider 221 millions de \$, correspondant à un encours contracté avant le 1<sup>er</sup> Janvier 1988 (date butoir). Lors de ses deux premiers passages, en 1988 et 1989, le Mali a bénéficié du traitement aux conditions dites de "Toronto", qui consistaient à annuler 33 % des échéances au titre de la dette éligible. Ce premier traitement représentait une diminution de 5 % de la Valeur nette présente du service<sup>51</sup>. En 1992, pour son troisième passage, la dette bilatérale du Mali a été réaménagée suivant les conditions de Toronto renforcées (ou de Londres), permettant un allégement de 50 % des échéances consolidées. Enfin, en 1996, le Mali a bénéficié des termes de Naples, accordant une annulation de 67 % de la dette éligible, traitement s'appliquant non plus simplement aux échéances mais également au stock. En raison de la faiblesse de ses engagements auprès du secteur privé, le Mali n'a pas eu besoin de réaménager sa dette commerciale au Club de Londres.

<sup>51</sup> Source: World Debt tables, 1991-92, The World Bank.

Tableau III 5. Accords Multilatéraux de Réaménagement de la Dette Régionale. 1980-1998

Date de l'accord	Date butoir	Période de consolidation			Consolidation incluse			Conditions de remboursement		
		Début mois	Durée, mois	Arrêtés	Dette déjà rééchelonnée	Part de la dette consolidée	Montant consolidé é US \$	Maturité années/mois	Grâce années/mois	
27 Oct 82	1 Jan 88	1 Jul 88	16	Oui		100	48	Menu 1/ Menu		
22 Nov 89	1 Jan 88	1 Nov 99	26	Oui	100	33	Menu	Menu		
29 Oct 92	1 Jan 88	1 Oct 92	35	Oui	100	107	Menu	Menu		
20 Mai 96	1 jan 88	20 Mai 96	Stock	Oui	100	33	Menu	Menu		

Source : *Global Development Finance*, World Bank, 1999

Notes: 1/ Le terme "Menu" fait référence aux options qui ont fait l'objet d'un accord au sommet de Toronto de 1988 ; pour les accords démarrant en 1995, ce terme fait référence aux termes de Naples, établis en décembre 1994.

En septembre 1998, le Mali a été déclaré éligible aux nouveaux mécanismes de rééchelonnements de la dette multilatérale applicables aux pays pauvres très endettés (initiative PPTE ou HIPC). L'objectif de cette initiative<sup>52</sup> est de permettre aux pays pauvres lourdement endettés d'atteindre des niveaux d'endettement, tels qu'ils puissent servir leur dette sans avoir à recourir à de nouveaux rééchelonnements.

La Banque Mondiale et le FMI ont estimé que le Mali, comme sept autres pays, remplissait suffisamment de conditions pour bénéficier de l'initiative PPTE. Le point d'achèvement a été fixé à décembre 1999, avec pour objectif, un ratio dette/exportation de 200 % en valeur actuelle. La période de trois ans habituellement requise entre le point de "décision" (septembre 1998 pour le Mali) et le point d'"achèvement", a été réduite du fait des bonnes performances macro-économiques du Mali.

L'allégement total obtenu dans ce cadre est de 250 millions de \$ en valeur nominale, correspondant à 128 millions de \$ en valeur actuelle au point d'achèvement, soit une réduction de 10 % de la dette (valeur actuelle). La dette bilatérale sera ainsi réduite de 37 millions de \$ (valeur actuelle) et la dette multilatérale de 90 millions de \$, dont 14 millions de \$ pour le FMI et 44 millions de \$ pour la Banque Mondiale. Cette mesure est conditionnée aux progrès que doit faire le Mali en matière de privatisation des entreprises publiques, de réforme du secteur financier et de la fonction publique ainsi que de promotion du secteur privé et rural.

<sup>52</sup> Pour bénéficier de l'initiative PPTE ou HIPC, un pays doit remplir plusieurs conditions. Premièrement, il doit être éligible aux seuls financements concessionnels de l'IDA. Deuxièmement, il doit avoir démontré son engagement dans la voie de l'ajustement structurel par la mise en œuvre de programme conclu avec la FMI. La décision d'éligibilité intervient théoriquement après une période de trois ans de politique d'ajustement soutenue par le FMI ("decision point") et la mise en œuvre des mesures de soutien après une nouvelle période de trois ans ("completion point"). Ce dernier délai peuvent être réduit pour les pays les plus performants. Enfin, il doit avoir un niveau de dette considéré comme insoutenable après la mise en œuvre des dispositifs d'allégement de dette existants dont le dernier en vigueur celui dit de Lyon (réduction de la dette bilatérale jusqu'à 80 %). Deux critères sont utilisés pour déterminer le caractère soutenable de la dette: (i) le ratio dette en VAI (valeur actuelle) / exportations compris entre 200 et 250 % et (ii) le ratio du service de la dette / exportations compris entre 20 et 25 %. A côté de ces principaux critères, d'autres critères de vulnérabilité peuvent être pris en considération : la concentration ou la variabilité des exportations, la charge que le service de la dette fait peser sur le budget.

### **333 La soutenabilité de l'endettement et la croissance**

Le service de la dette découle de l'évolution de l'encours de la dette contractée, des conditions initiales de cette dette et des différents réaménagements.

Si on observe l'évolution du taux d'endettement par rapport au produit du Mali, on constate un fort accroissement dans le temps, en particulier au début de 1980 à 1985, puis dans les années quatre-vingt-dix, alors que le Mali a bénéficié de dons considérables, de prêts concessionnels et de dispositifs de remises de dette. Cette évolution met en évidence une difficulté de solvabilité financière de l'Etat, puisque, malgré la faiblesse du service de la dette et l'importance des dons qui réduisent le besoin d'emprunt, le pays voit son taux d'endettement augmenter. Sa solvabilité future tient pour l'essentiel à des remises de dette et à une reprise durable de la croissance.

L'Etat est parvenu à maintenir un important taux d'investissement public sans recourir à une forte fiscalité qui aurait été à l'origine de fortes distorsions immédiatement défavorable sur le développement économique et aussi sans connaître de crises majeures de solvabilité financière qui auraient pesé sur sa croissance future. L'ensemble des mécanismes analysés ci dessus, qui ont permis un accès à des ressources financières à faible coût, a certainement fortement contribué à la performance de croissance du Mali.

## 4 Les principaux effets économiques de la politique de solde budgétaire

On analyse ici d'abord les effets de court terme du solde budgétaire sur l'inflation et ensuite les effets de long terme sur l'épargne.

### 4.1 Politique de solde budgétaire et inflation

#### *Un effet expansionniste de la politique budgétaire*

De manière globale, le déficit budgétaire exerce dans le cas du Mali un effet expansionniste sur la demande de type keynésien qui aurait été susceptible de déboucher sur un phénomène d'inflation. Or, on a vu plus haut qu'à l'exception de la période où le Mali est sorti de la zone franc, l'inflation a été en moyenne faible au Mali ce qui incite à penser encore une fois que l'effet expansionniste du budget s'est avant tout traduit par une demande de biens échangeables<sup>53</sup>. De plus, en raison de l'absence de pénurie de devises au Mali, les producteurs de biens non échangeables ont pu importer des biens d'équipement et donc répondre plus aisément à un supplément de demande. Ainsi s'explique la faiblesse de l'inflation malgré un important déséquilibre budgétaire. De plus, l'appartenance à la zone franc empêche leur recours aux recettes de seigneurage génératrices d'inflation.

Afin d'évaluer l'effet inflationniste de la politique de solde budgétaire, il convient de considérer un indicateur de l'effet des finances publiques sur la demande. Cela nous conduirait à retenir comme indicateur approché de l'effet des finances publiques sur la demande le financement net de l'Etat noté BFN (recettes publiques hors dons – dépenses publiques). Cependant, dans le cas du Mali, les versements au titre de la dette qui, pour la plupart, sont des versements à l'extérieur, ne peuvent évidemment stimuler la demande interne ce qui conduit à retenir plutôt un solde primaire (hors intérêts de la dette<sup>54</sup>), c'est à

<sup>53</sup> Une partie importante de la demande entraînée par les finances publiques concerne les biens d'équipement dont le contenu en importation est élevé.

<sup>54</sup> Comme il n'a pas été possible de disposer pour l'ensemble de la période d'analyse de la ventilation entre intérêts externes et internes et que de plus les intérêts de la dette externe sont plus importants que les intérêts internes, nous avons retenus un solde où l'ensemble des intérêts de la dette sont déduits.

dire le besoin de financement net primaire noté BFNP, qui, en fait pour le Mali, est très proche du besoin de financement net (BFN) en raison de la faible importance des intérêts de la dette (cf. graphique III 4).

Depuis 1986, le besoin de financement net primaire, qui ne semble pas suivre une tendance à long terme bien marquée, s'établit à environ 10 % du PIB ce qui indique un effet fortement expansionniste du budget et, contrairement à beaucoup de pays, cet effet est durable dans le temps car il n'est pas réduit par une progression des intérêts de la dette publique.

#### *L'absence de politique budgétaire procyclique*

Il convient aussi de souligner que, contrairement à beaucoup d'économies reposant sur des exportations de produits primaires, l'instabilité des ressources publiques nationales soulignée plus haut n'a pas été à l'origine d'une forte instabilité du besoin de financement primaire et donc de l'effet expansionniste du budget sur la demande.

Dans la plupart des pays en développement reposant sur des exportations de produits primaires, les augmentations brutales de recettes publiques consécutives à des booms de recettes d'exportation ont conduit les Etats à s'engager dans des politiques de dépenses publiques procycliques qui ont fortement stimulé la demande interne et ont contribué à un syndrome hollandais en favorisant une appréciation du TCER.

Dans le cas du Mali, une certaine stabilisation des dépenses publiques d'équipement s'est produite probablement en raison de l'intervention massive des bailleurs de fonds. Les programmes d'équipement ont été certainement plus dépendants des contraintes notamment bureaucratiques des bailleurs de fonds que de l'action gouvernementale qui aurait pu conduire à une gestion procyclique des dépenses d'investissement.

## **42 La contribution de l'Etat à l'épargne**

Les effets des déficits publics sur la croissance à travers leur impact de long terme sur l'épargne et donc l'accumulation du capital sont complexes. Dans une optique néo-ricardienne,

les déficits publics sont sans effet sur l'épargne nationale. (Barro, 1974). Ainsi, une diminution des impôts financée par l'émission d'emprunts publics ne permet pas une consommation supplémentaire car les consommateurs prévoient une augmentation future de leurs impôts (effet revenu permanent). La diminution de l'épargne publique est donc compensée par une augmentation de l'épargne privée. L'effet sur l'accumulation peut alors être inexistant.

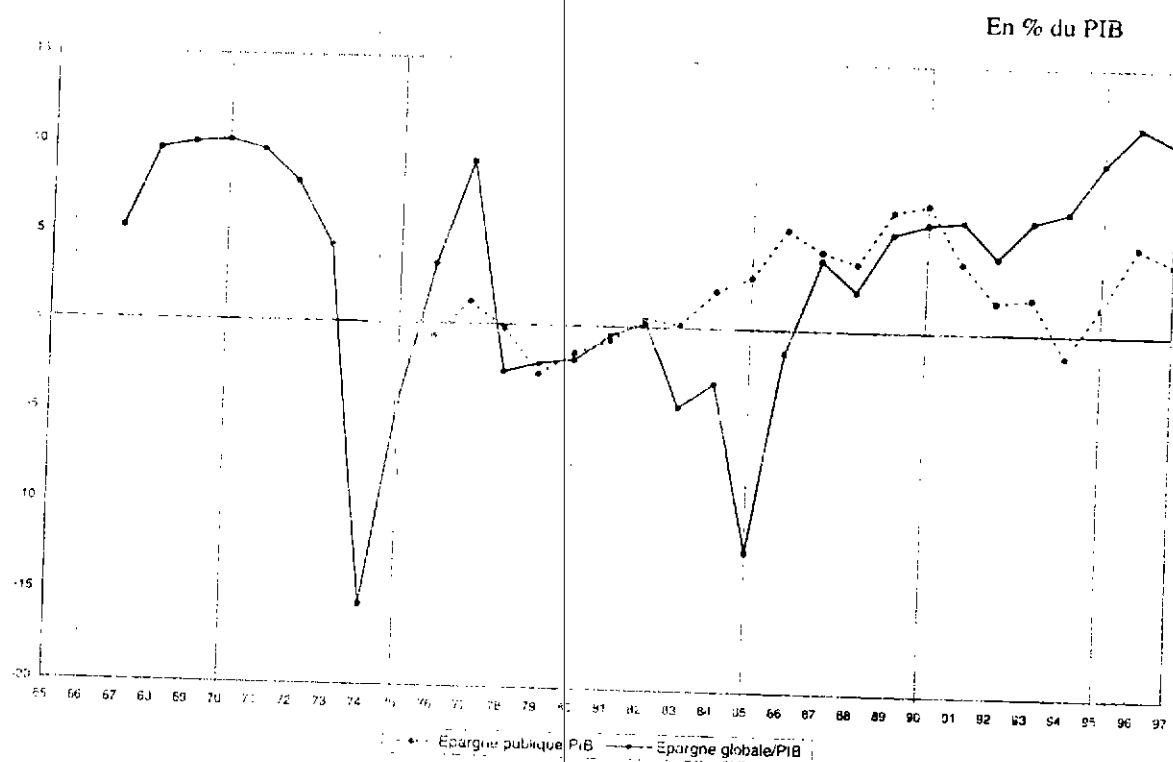
Cependant, tout dépend de la manière dont les charges financières futures de l'Etat seront couvertes : impôt direct ou indirect, seigneurage etc. (Landais, 1998) et dans le cas spécifique du Mali apports financiers externes sous forme de dons ou à des conditions de faveur.

De plus, le modèle néo-ricardien repose sur des hypothèses peu adaptées aux pays en développement (Chambas, Combes, 1996). En particulier dans le cas du Mali, qui parvient à financer une large partie de son déficit à travers des dons externes ou à travers des apports à des conditions de faveur, les contribuables n'ont pas de raison de prévoir une hausse future des impôts en cas de déficit croissant puisque ce dernier n'est pas à l'origine d'une dette publique importante et les dettes contractées impliquent peu de charges ultérieures. Les mécanismes de remises ou de réaménagements de dettes<sup>55</sup> dont a bénéficié dans le passé le Mali, concourent aussi à renforcer ces anticipations des contribuables. Enfin, la grande difficulté que rencontre l'Etat malien pour mobiliser des ressources fiscales constitue un troisième argument. Aussi, peut-on penser que les déficits exercent un effet à la hausse sur la consommation ce qui correspond à un schéma néo-classique d'autant plus plausible que la charge des remboursements futurs est largement éludée.

Dans un tel schéma, les déficits publics entraînent une diminution à long terme de l'épargne nationale. Ils tendent donc à abaisser l'accumulation (Bernheim, 1989) ; cependant, les apports financiers externes peuvent compenser cette baisse de l'épargne nationale.

<sup>55</sup> En raison de son appartenance à la catégorie des PMA, le Mali a bénéficié dans le cadre du club de Paris de nombreuses remises et réaménagements de dettes. Par rapport à la dette éligible à de tels mécanismes, le mécanisme de Toronto a permis une réduction de 30 % de la valeur présente nette de la dette et celui de Naples un abaissement de 67 %. Ainsi, le montant de la dette malienne rééchelonnée a été de 49 millions de dollars en 1988, 33 millions en 1989, 102 millions en 1992 et 33 millions en 1996. Dans le passé des accords bilatéraux avaient permis un réaménagement des dettes vis à vis de l'URSS et de la Chine.

**Graphique III 9 : Evolution de l'épargne**



Source : Banque Mondiale (World Tables) et Ministère des Finances.

#### *Un taux d'épargne global instable*

Le taux global d'épargne globale du Mali présente une forte instabilité (graphique III 9). Ainsi, on observe des taux d'épargne fortement négatif à l'occasion des sécheresses de 1974-75 et des aléas climatiques du début des années quatre-vingt. En 1994, le taux d'épargne était de 6 % (11 % dans les économies à faible revenu, 16 % en Afrique subsaharienne). En 1997, le taux d'épargne est de 9 % (18 % dans les économies à faible revenu et 12 % en Afrique subsaharienne). Les progrès réalisés s'expliquent en partie par le développement financier intervenu tardivement dans le cas du Mali (cf. chapitre IV).

#### *Le rôle de l'Etat dans la formation de l'épargne*

Si l'Etat peut agir indirectement sur l'épargne globale en modifiant les comportements des épargnants privés, il contribue aussi directement à l'épargne par le biais de l'épargne

publique. L'épargne publique est appréciée comme la différence entre les recettes courantes et les dépenses courantes<sup>56</sup>.

A l'aide du graphique III 9, on constate qu'à l'exception d'une brève période de 1978 à 1980, le Mali n'a jamais réalisé d'épargne publique fortement négative et que l'Etat n'est donc pas responsable directement de la faiblesse de l'épargne globale. L'épargne globale a progressé assez régulièrement à partir de 1987, alors que l'épargne publique baissait fortement entre 1990 et 1994. Cette baisse résultait de la dégradation des finances publiques dans la période précédant le changement de parité.

### Conclusion du chapitre III

Le ratio de l'ensemble des ressources de l'Etat par rapport au PIB présente une grande instabilité puisqu'il évolue de manière assez heurtée le plus souvent dans une fourchette de 12 à 16 % du PIB. Comme la plupart des pays d'Afrique subsaharienne fortement dépendants d'exportations de produits primaires, le prélèvement public du Mali s'est révélé sensible aux chocs exogènes (sécheresse, choc des termes de l'échange) qu'il a subis. Le niveau de prélèvement public actuel environ 15 % du PIB est proche de la moyenne observée depuis 1960 et est similaire à celui de pays africains de développement comparable. Ce niveau de prélèvement, qui est très proche de celui qui a pu être estimé économétriquement en fonction des caractéristiques structurelles du Mali, ne semble donc pas constituer un obstacle spécifique à la croissance. En revanche, la structure du prélèvement public, qui fait largement appel à la taxation des échanges, est à l'origine d'importantes distorsions défavorables à la croissance. Cependant, ces distorsions sont moindres que celles relevées dans le cas d'autres pays sahéliens tels que le Burkina Faso.

Sur les dernières années, le taux de dépenses publiques par rapport au PIB s'établit à environ 23 % ce qui est légèrement inférieur à la moyenne de 23,8 % en 1997 constatée pour l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne (Nigeria et Afrique du Sud exclus). Depuis

<sup>56</sup> Cet indicateur, qui ne tient pas compte des dons, permet de mesurer l'effort d'épargne de l'Etat à partir de ses ressources propres (dons exclus). Une épargne publique positive signifie que l'Etat parvient, à partir de ses ressources propres, à financer l'ensemble de ses dépenses courantes (masse salariale, dépenses de matériel et d'entretien, dépenses de transfert et enfin dépenses au titre du service des intérêts de la dette publique).

1983, date depuis laquelle on dispose de données établies selon une méthode homogène, la dépense publique tend à croître assez régulièrement et la hausse des dépenses en capital semble correspondre à une restructuration durable et positive de la dépense publique. Le taux global de dépense budgétaire actuel, si on se réfère à des pays de développement comparables, semble adapté pour financer les dépenses publiques nécessaires au développement, sans cependant entraîner des charges insupportables pour des contribuables à faible niveau de vie. Cette appréciation est renforcée par deux phénomènes spécifiques au Mali. D'une part, le taux global de dépense publique semble d'autant mieux adapté qu'un montant faible de ces dépenses est consacré aux charges des intérêts de la dette publique ; ainsi, le ratio des dépenses d'intérêt de la dette du Mali a culminé à environ 1,5 % du PIB alors qu'en 1994 les pays d'Afrique subsaharienne supportaient en moyenne des dépenses d'intérêt de la dette de 6,1 % du PIB. D'autre part, la pression fiscale sur les contribuables est réduite grâce aux dons extérieurs

Par rapport à beaucoup de pays africains le Mali est parvenu à éviter une charge excessive des intérêts de la dette. Tout d'abord, il a pu mobiliser un volume substantiel et assez régulier de dons extérieurs ou d'apports à des conditions de faveur, ce qui a permis un effet expansionniste prolongé du budget dans le temps. De plus, le besoin de financement de l'Etat n'a pas connu de fluctuations aussi marquées que dans d'autres pays africains également fortement dépendants des exportations de produits primaires. En effet, le Mali a pratiqué une politique de stabilisation de ses dépenses publiques qui a été favorable pour éviter un boom des investissements publics le plus souvent à l'origine des déséquilibres budgétaires et donc des endettements les plus importants. Il s'agit d'un élément important pour comprendre l'absence d'un phénomène durable de syndrome hollandais. Enfin, des actions de réaménagements de la dette ont concouru à alléger la charge du service de la dette qui serait devenue de plus en plus insupportable en raison de la stagnation du produit par tête dans les années quatre-vingt.

## **Chapitre IV - Les réformes structurelles pour promouvoir la croissance à long terme**

A coté des instruments de politique macroéconomique que sont la politique monétaire, la politique de change et la politique de finances publiques, le gouvernement peut agir sur la croissance à travers des réformes dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. Ces réformes concernent principalement le commerce, la banque et les infrastructures physiques.

### **1 La libéralisation du commerce intérieur et extérieur**

#### **11 L'évolution des incitations commerciales**

En 1968, la taxation du commerce extérieur était relativement simple. Les importations supportaient trois taxes (deux droits de porte, le droit de douane et le droit fiscal, et une taxe intérieure, l'impôt sur les affaires et les services). Avec la prise du pouvoir de Moussa Traoré et jusqu'à la fin des années 1980, de nombreuses taxes ont été ajoutées pour répondre à des besoins de protection ou à des besoins budgétaires. Ainsi, en 1989, onze taxes différentes étaient perçues en douane et vingt-sept taux s'appliquaient au seul droit fiscal. Des valeurs mercuriales servaient au calcul des droits et taxes sur de nombreux produits. Parallèlement à l'augmentation de la fiscalité douanière, des restrictions quantitatives ont été imposées (celles-ci pouvaient aller jusqu'à l'interdiction d'importer ou d'exporter). Un système de licences d'importation et d'exportation permettait de contrôler l'ensemble des flux commerciaux.

De 1962 à 1985, un système de forte protection s'est donc instauré au Mali, utilisant aussi bien des instruments tarifaires que non tarifaires et s'appliquant tout autant aux importations concurrentes de la production locale qu'aux autres importations. Néanmoins, avant même la chute de Moussa Traoré et la mise en place du gouvernement transitoire, de profondes réformes ont été introduites.

A partir de 1986, sous la pression des institutions de Bretton Woods, le Programme de Réforme Economique (PRE) entrepris afin de diminuer le poids du secteur public et

d'accroître le rôle du secteur privé, a permis d'entamer une réforme de la politique du commerce extérieur. Les objectifs du programme étaient l'élimination progressive des valeurs mercuriales et la simplification de la structure tarifaire (et notamment du droit fiscal d'importation).

Les mesures prises entre 1986 et 1988 n'ont que marginalement modifié la politique tarifaire du pays. La plupart des valeurs mercuriales ont été maintenues. En 1988, celles-ci s'appliquaient encore aux produits alimentaires de première nécessité, aux ciments, aux produits pétroliers, aux produits textiles et certains produits destinés à l'industrie du cycle. Un système de jumelage a même été introduit ; il imposait l'achat de sucre et thé produits localement pour toute importation de ces mêmes produits. L'aménagement de la structure tarifaire visait uniquement à supprimer certaines anomalies (pour plusieurs produits finis, le niveau du tarif était plus faible que le taux appliqué aux intrants utilisés dans leur fabrication) et à compenser les pertes fiscales dues à la réforme des valeurs mercuriales (ce qui s'est traduit par des augmentations de tarif sur certains biens). Par ailleurs, les monopoles d'importation ont été supprimés à l'exception de ceux pour les produits pharmaceutiques et le tabac. En 1989 et 1990, la plupart des restrictions quantitatives ont été supprimées.

Au début de l'année 1991, toujours sous la pression du FMI, une véritable simplification de la structure tarifaire a été engagée : le nombre de taxes perçues en douane est réduit de onze à huit et le nombre de taux de droit fiscal passe de vingt-sept à trois. Cette réforme amorce aussi une baisse du taux de protection nominal. Par ailleurs, les licences d'importation sont remplacées par des autorisations préalables à l'importation fournies automatiquement ; ces autorisations ont comme objectif principal le suivi statistique des importations.

Le gouvernement de transition puis celui du président Alpha Kouaré ont poursuivi cette réforme tarifaire. Mais ce sont surtout l'adhésion du Mali à l'UEMOA en 1994 et la mise en place de son Union douanière en janvier 2000 qui ont donné un coup d'accélérateur aux réformes de la fiscalité douanière. Le nombre de taxes perçues en douane ne devrait plus être que de trois en janvier 2000<sup>57</sup>. En 1997, le taux de taxation douanière maximum (hors

<sup>57</sup> A l'exception de taxes transitoires ayant pour objectif de faciliter le passage à l'Union douanière, la taxe dégressive de protection et la taxe conjoncturelle à l'importation ; l'application de ces deux taxes n'est pas encore totalement acquise.

TVA) était de 35 %. Il ne devrait plus être que de 25 % en janvier 2000 pour les échanges avec les pays hors UEMOA et de 0 % pour les échanges intra-UEMOA. En dix ans la protection nominale a donc été très fortement réduite puisque le taux de taxation des importations concurrentes de la production locale était de l'ordre de 100 % en 1988 (Stasavage and Daubrée, 1998). De plus, la réforme des exonérations devra être effective en janvier 2000 (l'Union douanière implique une harmonisation entre les pays de l'UEMOA du système d'exonération ; cette harmonisation demande une réduction du nombre d'exonérations, des taux d'exoneration et l'application de critères d'octroi communs).

Le système d'incitation commerciale a donc connu une profonde mutation au cours des années 1990. La réduction du niveau de protection qui a été important avec le gouvernement du Président Alpha Kouaré devrait se poursuivre jusqu'en janvier 2000 afin que le Mali répondent aux objectifs de niveau de taxation de l'Union douanière de l'UEMOA (cf. tableau IV 1).

**Tableau IV 1 : Taux de taxation des importations hors TVA et prélevements communautaires pour l'UEMOA et la CEDEAO**

	UEMOA taux non pondéré objectif janvier 2000	Mali taux non pondéré en 1997
Biens d'équipement	7,8	11,6
Produits intermédiaires	10,5	20,8
Biens de consommation	18,1	31,0
Total	12,2	19,5

Note : d'après la classification BEC des Nations Unies et selon le projet de catégorisation de l'UEMOA.

Source : d'après CERDI, 1998.

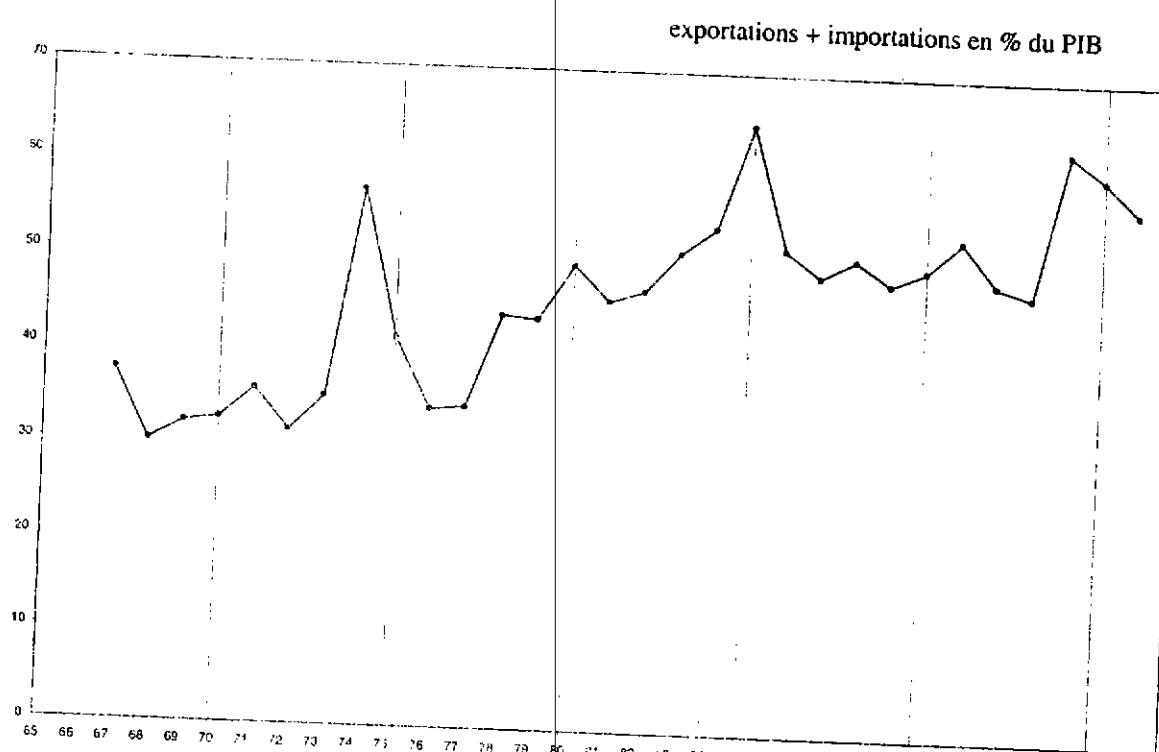
## 12 Ouverture et politique d'ouverture

On doit distinguer deux notions d'ouverture : la première correspond à la situation observée de l'économie, et peut être mesurée par le ratio du commerce extérieur (importations et exportations) au produit global. La seconde (Guillaumont, 1988, Combes et alii, 1999) correspond à une politique économique mettant l'accent sur la recherche de la compétitivité de l'économie susceptible de favoriser les activités d'exportation.

### *L'ouverture observée*

S'agissant de l'ouverture observée, le graphique IV 1 révèle la progression tendancielle des taux d'ouverture. On observe cependant que la progression la plus soutenue a été observée du milieu des années soixante-dix au milieu des années quatre-vingt.

**Graphique IV 1 : Evolution du taux d'ouverture au Mali**



Source : Banque Mondiale.

Le taux d'ouverture malien peut maintenant être comparé à celui de l'ensemble des pays (tableau IV1).

**Tableau IV 1 : Taux d'ouverture commerciale**

	Economies à revenu faible et intermédiaire				Economies à revenu élevé	Tous pays	En %
	Afrique au sud du Sahara	Asie	Amérique Latine	Mali			
1971-75	64	44	59	39	69	62	
1976-86	70	67	76	50	86	74	
1987-95	67	70	70	50	86	72	

Source : Banque Mondiale.

On observe alors quelle que soit la période que le taux d'ouverture du Mali est inférieur à celui des pays de revenus comparables.

#### *La politique d'ouverture*

Il est très difficile de construire un indicateur de politique d'ouverture qui soit comparable entre un grand nombre de pays à partir de l'observation des politiques en matière de commerce extérieur et de contrôle des changes. Divers auteurs ont tenté de classer les différents pays selon le caractère plus ou moins ouvert ou protectionniste de leur politique, combinant des indicateurs partiels ou des notations sur des éléments qualitatifs (voir par exemple Banque Mondiale, 1987, et plus récemment Sachs et Warner, 1995). Mais un tel classement comporte nécessairement une part d'arbitraire.

Aussi a-t-il paru préférable de recourir à un indicateur d'ouverture, déjà utilisé dans d'autres travaux (Guillaumont, 1988, Guillaumont, 1985, 1989, 1994, Combes et alii, 1999)<sup>58</sup>, selon lequel le caractère plus ou moins ouvert sur l'extérieur de la politique économique peut être mesuré par la part de l'ouverture commerciale observée qui, sur une base transversale, ne s'explique pas par des facteurs structurels. Autrement dit, il s'agit d'une ouverture révélée par ces résultats et prenant ainsi en compte l'effet de l'ensemble des multiples mesures de politique économique, sans problème de pondération subjective.

Les indicateurs d'ouverture ainsi établis, sont évalués à partir des résidus d'équations de normalisation. Autrement dit l'ouverture est alors considérée comme l'écart entre la valeur effective d'une variable et sa valeur estimée à partir d'un ensemble de facteurs explicatifs exogènes par hypothèse, comme la taille de l'économie ou la localisation du pays. La valeur effective des taux d'ouverture est une moyenne sur les trois périodes des taux d'ouverture annuels (1970-1975, 1976-1986, 1987-1995). Le résidu de l'équation estimée peut donc être interprété comme indiquant la politique d'ouverture du pays, plus précisément le caractère plus ou moins ouvert de la politique d'un pays relativement à celle des autres pays (Guillaumont, Guillaumont Jeanneney 1988). Bien entendu, l'utilisation du résidu comme

<sup>58</sup> Il existe d'autres tentatives de mesure d'inspiration voisine, notamment chez Balassa (1985), Leamer (1988), mais spécifiées différemment et finalement de signification différente (cf. Guillaumont 1994) (voir aussi Dollar 1992). Récemment Edwards (1998) a adopté sur ce sujet une position résolument empirique, arguant qu'entre ces différents indicateurs imparfaits disponibles le choix doit être dicté par leur pouvoir explicatif.

indicateur de politique suppose que les facteurs exogènes agissant sur l'ensemble des pays ont été bien identifiés ; de plus, le résidu est supposé ne pas résulter de facteurs aléatoires indépendants de la volonté du pays ; enfin les choix de politique économique doivent être réellement exogènes<sup>59</sup>.

Les facteurs structurels retenus sont d'abord la taille du pays mesurée par le logarithme de la population en début de période ( $Lpop_{it}$ ), laquelle est un facteur de moindre ouverture commerciale. En effet, plus un pays est grand, moins il est spécialisé par rapport à l'extérieur.

Il semble par ailleurs normal que l'existence de ressources minières et pétrolières dans un pays augmente son taux d'exportation. Les secteurs miniers et pétroliers ayant une forte intensité capitalistique, il est possible qu'ils engendrent aussi des flux de capitaux importants vis-à-vis de l'extérieur. Cette variable est mesurée par le logarithme du taux d'exportation minière et pétrolière ( $Lminier_{it}$ ).

Il est vraisemblable aussi que plus le niveau de développement est élevé, plus la capacité d'un pays à être compétitif sur un grand nombre de produits est forte. De plus, avec l'augmentation du logarithme du produit par tête (soit  $Ly_{it}$ ), on assiste à une différentiation de la demande favorable également à l'ouverture commerciale.

Enfin, l'ouverture commerciale dépend vraisemblablement des coûts de transport. D'une part, les coûts de transport sont plus importants dans les pays enclavés qui sont donc logiquement moins ouverts commercialement. Une variable muette (*enclavé*) a donc été introduite dans l'équation d'ouverture commerciale. D'autre part, les coûts de transport dépendent de la distance moyenne de chaque pays par rapport aux principaux marchés mondiaux<sup>60</sup>. Ceux-ci sont ici définis comme les dix premières puissances économiques de la planète par le critère du PIB ( $Ldist_{it}$ ).

Les équations de normalisation sont estimées par les moindres carrés ordinaires sur un échantillon comprenant 148 pays de tous niveaux de développement. Pour chaque pays, on dispose donc de trois points d'observation correspondant aux périodes 1970-75, 1976-86 et

<sup>59</sup> C'est dire d'un point de vue économétrique que le résidu ne doit pas être corrélé avec les variables explicatives.

1987-95. Les *t* de Student sont corrigés de l'hétéroscédasticité par la méthode de White. Les résultats des équations de normalisation sont présentés dans le tableau suivant et sont conformes aux hypothèses avancées.

Tableau IV 2 : L'équation de normalisation de l'ouverture

Variable expliquée	Log du taux d'ouverture commerciale
Nombre d'observations	331
Constante	5,27*** (5,44)
<i>Lpop<sub>i,t</sub></i>	-0,24*** (18,39)
<i>Lminier<sub>i,t</sub></i>	0,05*** (5,76)
<i>Ly<sub>i,t</sub></i>	0,11*** (4,26)
<i>Enclave<sub>i</sub></i>	-0,07 (1,30)
<i>Ldist<sub>i</sub></i>	-0,18* (1,88)
<i>R</i> <sup>2</sup> ajusté	0,56

Note. Les *t* de Student sont indiqués entre parenthèses ; \*\*\* et \* significativité respectivement au seuil de confiance de 1 % et de 10 %.

Le résidu de l'équation de normalisation est assimilé à un indicateur de politique d'ouverture commerciale. Rappelons que cet indicateur purement relatif ne fait que situer la politique d'un pays par rapport à celles des autres. C'est dire qu'un résidu nul ne signifie pas que le pays n'a pas adopté une politique d'ouverture mais simplement que ses choix ne sont pas différents de ceux de la moyenne des pays sur l'ensemble des trois périodes. L'estimation en panel permet d'obtenir une moyenne de résidus non nuls sur chaque période incluse dans l'estimation et donc de repérer non seulement des écarts de résidus entre pays, mais aussi des variations de résidus dans le temps, donc une évolution de la politique d'ouverture.

On observe (tableau IV3) pour le Mali un résidu négatif à la première période (taux observé = 39 %, taux prévu = 44 %), et un résidu positif pour les deuxième et troisième période (taux observés = 50 %, taux prévus = 38 %). Au cours de la première période, les gouvernements ont privilégié des politiques d'import-substitution. Ils ont tenté de développer un secteur industriel, pour l'essentiel public, à l'abri d'une protection tarifaire et non tarifaire (cf. supra). Ce n'est que progressivement que les politiques d'import substitution ont fait place à des politiques plus favorables à l'exportation. Le résultat des deuxièmes et à moindre

<sup>60</sup> Les données de distance sont extraites du logiciel distancier de la société CVN. La distance orthodromique est calculée entre les villes principales. Cf Brun, Guillaumont et de Melo (1998).

degré troisième périodes peut apparaître contradictoire avec le caractère encore fortement protectionniste de la politique commerciale. Cependant, la dépréciation du TCER rendue possible par la politique de change et la politique monétaire a facilité l'ouverture commerciale (cf. chapitre II). La réintégration à l'UMOA en 1984, et donc l'accès au franc CFA sans qu'il y ait risque de change ou coût de transaction, a certainement constitué un facteur favorable aux échanges. Les politiques d'incitation et d'organisation de la production de coton et l'évolution favorable des prix ont également permis une forte expansion des exportations de coton. Au cours de la dernière période l'évolution défavorable des termes de l'échange et la baisse des apports de capitaux ont contrebalancé les effets de la libéralisation commerciale.

**Tableau IV3. Indicateurs de politique d'ouverture commerciale relative**

en pourcentages

	Économies à revenu faible et intermédiaire				Economies à revenu élevé	Tous pays
	Afrique au sud du Sahara	Asie	Amérique Latine	Mali		
1971-75	-3	4	-12	-5	7	-1
1976-86	4	13	-9	12	18	6
1987-95	8	24	-6	11	15	9

#### *Les perspectives de la libéralisation*

On attend de la politique d'ouverture et de la libéralisation du secteur extérieur une amélioration des performances de l'économie malienne.

A court terme, la politique d'ouverture commerciale tend à éliminer les distorsions de consommation et de production associées au protectionnisme. En particulier, la libéralisation permet de réduire les coûts de production en raison de la baisse des tarifs pesant sur les consommations intermédiaires.

A plus long terme, l'ouverture commerciale permet un accroissement de la taille des marchés et donc une réduction des coûts unitaires de production en présence d'économies d'échelle.

L'ouverture commerciale se traduit également par une intensification de la concurrence et de l'innovation. Le commerce permet une acquisition d'un savoir-faire étranger incorporé dans les importations. Il incite à une amélioration de la qualité des productions locales. A cet égard, le développement des exportations de produits manufacturiers ivoiriens en direction du Mali et aussi de l'ensemble des pays d'Afrique de l'Ouest, développement favorisé par l'application des accords de l'UEMOA, devrait certainement exercer, à terme, un important effet de démonstration.

Il est vrai que les politiques de protection pourraient, dans certaines conditions (échecs de marché), permettre une augmentation du bien être national. Mais dans la réalité, les politiques s'écartant du libre échange sont, le plus souvent, détournées de l'objectif économique poursuivi dans le but de satisfaire certains intérêts particuliers. Le libre échange se justifie alors comme un moyen de lutter contre les comportements non productifs de recherche de rente, qui se sont traduits dans le cas du Mali par le développement d'un secteur d'entreprises publiques permettant la création d'emplois surnuméraires mais inefficaces.

## 2 La restructuration du système bancaire et le développement financier

On examine ici d'abord l'importante restructuration du secteur bancaire consécutive aux programmes d'ajustement structurel et ensuite l'évolution en longue période du développement financier du Mali.

### *La restructuration du système bancaire dans le cadre de l'ajustement structurel*

Le secteur bancaire malien est durant les premières années de l'indépendance constitué de banques publiques, principalement la Banque du Mali (banque centrale créée en 1962) et la Banque de Développement du Mali (BDM). Compte tenu du poids de l'agriculture dans l'économie malienne, la Société de Crédit Agricole et d'Équipement Rural (SCAER) est créée en 1971 (précédemment service de la BDM). La SCAER est liquidée en 1982 et est remplacée par la Banque Nationale du Développement Agricole (BNDA). Au fil des ans le secteur financier s'est élargi. La plupart des banques, sociétés d'économie mixte, sont restées sous le

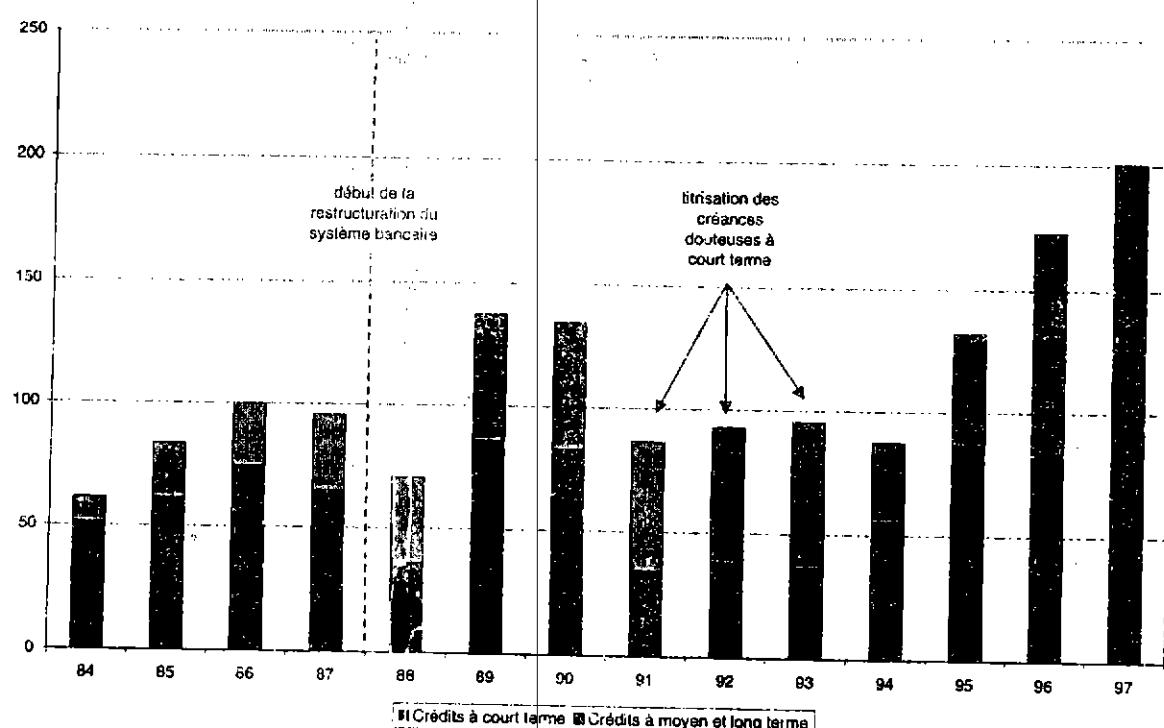
contrôle de l'Etat. Malgré le retour dans la zone franc dès 1967 et le contrôle du système financier qu'il implique, ce secteur a été longtemps défaillant. Sa restructuration commence en 1988 avec la privatisation de la BDM.

Les établissements classiques de crédits (au nombre de sept) se caractérisent par la faiblesse de leur réseau à travers le pays et l'inadaptation de leurs prestations aux besoins des agents économiques. Aussi, un système financier décentralisé dynamique se développe. Il est constitué de nombreuses mutuelles d'épargne et/ou de crédits qui financent les micro-entreprises en milieu rural et urbain. En 1996, 364 caisses ou groupes de caisses totalisaient plus de 135 000 membres avec des ressources mobilisées de l'ordre de 4,3 milliards de F.CFA, un encours de crédits de 5,8 milliards de F.CFA et un refinancement de 2,5 milliards de F.CFA obtenu auprès du système bancaire classique (étude PARI, 1997).

L'assainissement du système bancaire a accompagné la nouvelle politique de la monnaie et du crédit de la banque centrale (BCEAO), entrée en vigueur en octobre 1989 (cf. chapitre II). L'abandon graduel des moyens de contrôle administratif au profit des mécanismes de marché vise à promouvoir la mobilisation de l'épargne intérieure afin de réduire le rôle de la monnaie centrale dans le financement de l'économie. Cette réforme s'accompagne de la mise en place d'un dispositif de ratios prudenciers pour les banques primaires et les établissements financiers et par la création d'une Commission Bancaire de l'UEMOA indépendante. Elle est chargée de faire respecter la réglementation bancaire.

Si le système bancaire est aujourd'hui très largement assaini, les banques restent très prudentes quant à la distribution de prêts (graphique IV2). La majorité des crédits est à court terme (62,5 % des crédits en 1997). La baisse des crédits à l'économie au cours des premières années de la décennie 1990 s'explique par le ralentissement de l'activité économique mais aussi par la restructuration du système bancaire qui en a réduit son activité. La principale mesure a été la « titrisation » des créances douteuses à court terme. Cette mesure a gonflé la part des crédits à moyen et long terme sur cette période.

**Graphique IV 2 : Répartition des crédits à l'économie selon la durée initiale (en milliards de F.CFA)**



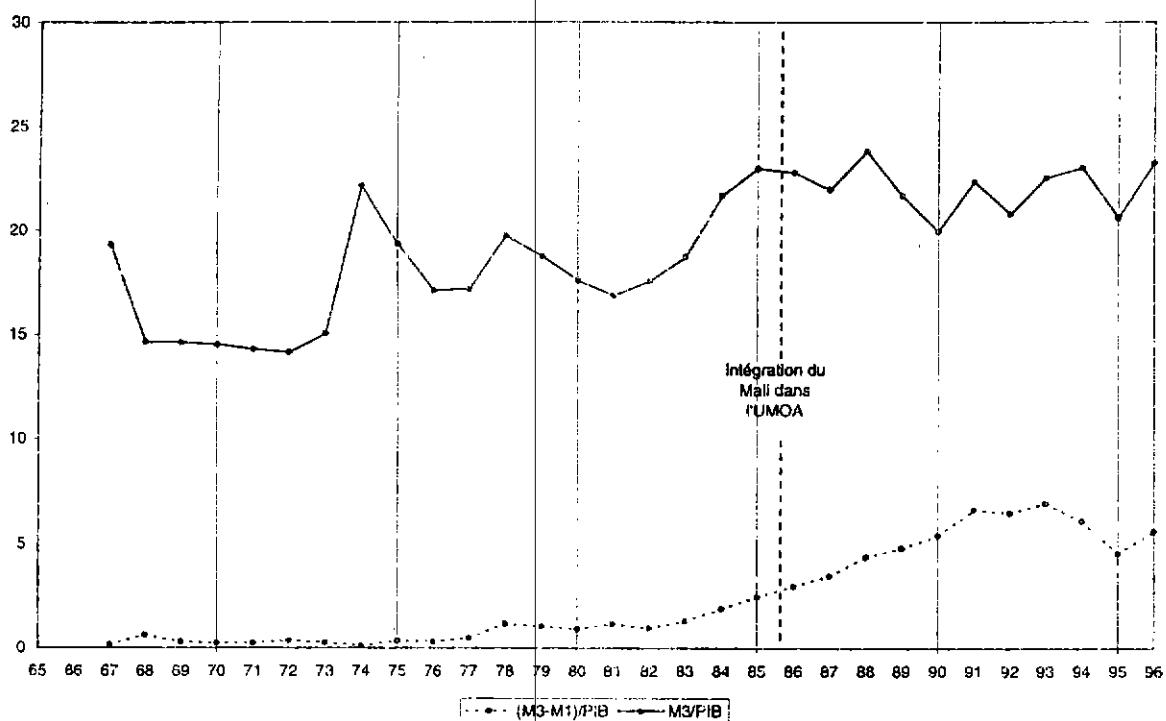
Source : Rapports annuels de la Banque de France sur la zone franc, divers numéros.

Les crédits à court terme financent les activités commerciales (importations d'hydrocarbures et de produits alimentaires) et les crédits de campagnes. Les crédits à moyen et long terme financent principalement les investissements dans le secteur de l'énergie et de l'agro-industrie. Les PME/PMI et la micro entreprise en sont donc très largement exclues. Ces difficultés pour financer l'investissement résultent tout autant du comportement des banques que de celui des opérateurs économiques. D'un côté, les ressources des banques sont constituées pour plus de 90 % par des dépôts à court terme qui ne sont pas de nature à favoriser le développement des crédits à moyen et long terme. De l'autre, l'absence de comptabilité fiable de beaucoup d'entreprises, l'insuffisance de garantie des opérateurs qui tient en partie au flou juridique entretenu notamment autour de la propriété immobilière et les impayés laissés dans le passé provoquent la méfiance des banques.

Le nouveau contexte régional devrait stimuler la concurrence entre banques et augmenter l'offre de crédits tant en quantité qu'en diversité. L'ouverture régionale devrait favoriser l'offre de financement des investissements, élément important pour la croissance du pays.

King et Levine (1997) proposent de considérer comme indicateur de développement du système financier un ratio de liquidité, fondé sur une acceptation large de la masse monétaire M3/PIB.

**Graphique IV 3 : Indicateurs du taux de liquidité (M3/PIB et M3-M1/PIB)**



Sources : BCEAO.

On observe (graphique IV 3) une évolution par paliers du taux de liquidité avec deux périodes de forte progression : en 1974 et entre 1982 et 1985.

Cependant, une partie importante de l'agrégat M3 est composé de monnaie fiduciaire et de dépôts à vue. Afin d'appréhender de manière plus spécifique le développement financier du Mali, nous avons retenu un indicateur de liquidité  $(M3-M1)/PIB$  qui mesure le rapport des placements financiers au PIB. A l'aide de cet indicateur, on constate un développement financier relativement tardif qui débute à partir de 1978 mais qui n'est véritablement significatif qu'avec l'appartenance du Mali à l'Union Monétaire en 1984 qui s'est traduite par une harmonisation des taux d'intérêt (cf. chapitre II). Ce développement s'est poursuivi

jusqu'en 1993. La baisse depuis 1994 peut traduire la baisse des taux d'intérêts réels des placements financiers dans un contexte de surliquidité du système bancaire malien.

### **3 Les infrastructures physiques et l'accumulation de capital humain**

#### **3.1 Les infrastructures physiques**

L'enclavement du Mali constitue un grave handicap pour la croissance. Les infrastructures au Mali sont pour la plupart défaillantes et grèvent la compétitivité de l'économie malienne.

Le réseau routier ne représente que 14776 kms (Ministère des Transports et Télécommunication, 1995) pour un besoin estimé de 50000 kms (Stratégie de croissance accélérée et de développement à l'horizon 2010, 1998). Seuls 2569 kms sont revêtus. Les pistes rurales ne comptent que 5500 kms. L'état des routes est médiocre puisque 77 % du réseau est jugé passable ou mauvais. Tout comme le réseau routier, le réseau ferré est mal entretenu. La voie principale est longue de 643 kms. 64 % de celle-ci avait plus de 40 ans en 1995 (Ministère des Transportset des télécommunications, 1995). En revanche, des investissements récents dans le matériel roulant ont rajeuni le parc. Ainsi, 48 % des locomotives ont moins de 5 ans.

De même, la desserte, la qualité et la disponibilité de l'électricité sont insuffisantes. Seule 8 % de la population y a accès. La desserte téléphonique est également faible puisqu'on compte seulement 0,27 ligne principale pour 100 habitants contre 0,81 et 0,98 ligne pour 100 habitants en côte d'Ivoire et au Sénégal.

Mais outre la disponibilité et la qualité des infrastructures, ce sont aussi le coût de ces facteurs qui apparaissent comme une contrainte forte à la croissance du pays. La comparaison avec les pays voisins (les coûts de la sous région sont généralement importants) permet d'appréhender ce handicap. Les coûts du transport routier, du téléphone et de l'électricité sont plus élevés au Mali qu'ailleurs (cf. tableau IV 4).

**Tableau IV 4 : Coût de l'énergie, de l'eau, des télécommunications et des transports : comparaison avec les autres pays de l'UEMOA**

	Electricité <sup>b</sup> industrie	Gas-oi <sup>b</sup> FCFA/l	Eau <sup>b</sup> FCFA/m <sup>3</sup>	Téléphone <sup>c</sup> FCFA/inn		Transport <sup>b</sup> route t/km	Transport <sup>b</sup> rail t/km	Transport <sup>b</sup> avion <sup>c</sup>
	KW/H			France	USA	FCFA	FCFA	FCFA/kg
Burkina Faso	51	312	1026	2262	1482	42,5	52,5	3000
Bénin	41	135	293	1760	1705	47	28,3	2900
Côte d'Ivoire	37	270	424	1390	870	37,2	31,4	2900
Mali	<b>55</b>	<b>275</b>	<b>218</b>	<b>3060</b>	<b>1360</b>	<b>43,6</b>	<b>26,3</b>	<b>3000</b>
Niger	55	265	319	1800	1285	50,1	31,4	2800
Sénégal	56	300	614	1330	800	33,6	26,3	2200
Togo	53	195	257	1500	857	36,7	42,1	2800

a : 1996, b : 1995, c : à destination de Paris.

Sources : CEFTE (1997) Programme d'Appui Régional à l'Intégration des pays de l'UEMOA.

### 32 L'accumulation de capital humain

La situation sanitaire et éducative du Mali est l'une des plus médiocres parmi les pays d'Afrique subsaharienne pourtant situé en position défavorable relativement aux pays en développement des autres régions. Avec un taux annuel de croissance démographique de l'ordre de 3 %, l'Etat malien rencontre de grandes difficultés à mobiliser des ressources suffisantes pour financer une offre adaptée de biens publics d'éducation et de santé. Ces difficultés sont d'autant plus importantes que les coûts unitaires impliqués par l'offre d'éducation et de santé sont élevés (cf. infra). Ainsi, bien que l'on observe une légère augmentation de la part des dépenses publiques consacrées à la santé et à l'éducation, la tendance en pourcentage du PIB est assez nettement orientée à la baisse (3,6 % en 1992 et 3 % en 1996) : tableau IV5.

**Tableau IV 5 : Dépenses de santé et d'éducation de base**

	1992	1993	1994	1995	1996
Dépenses de santé (% dépense publique)	5,3	4,8	4,7	7,3	8,2
Dépenses d'éducation (% dépense publique)	22,0	19,9	20,1	21,2	22,7
Dépenses de santé (% du PIB)	0,8	0,7	0,5	0,8	0,8
Dépenses d'éducation (% du PIB)	2,8	2,8	2,3	2,2	2,2

Sources : Rapport annuel sur le Développement humain, PNUD et Banque Mondiale, 1998.

### *L'offre publique de santé*

Le Mali présente des indicateurs de santé médiocres. Entre 1962 et 1995, l'espérance de vie à la naissance est passée de 37 à 50 ans et le taux de mortalité infantile de 208 à 121 pour 1000 naissances. Mais ces chiffres sont à comparer à la moyenne des pays d'Afrique au Sud du Sahara et à la moyenne des pays à faible revenu qui sont respectivement pour 1995 de 52 et 63 ans pour l'espérance de vie à la naissance et de 92 et 69 pour 1000 naissances pour le taux de mortalité infantile (tableau IV6).

**Tableau IV 6 : Espérance de vie à la naissance et taux de mortalité infantile**

	espérance de vie à la naissance (ans)			taux de mortalité infantile (pour 1000 naissances)		
	Mali	Afrique au Sud du Sahara	Pays à faible revenu	Mali	Afrique au Sud du Sahara	Pays à faible revenu
1962	37	41	48	208	..	..
1970	38	44	54	204	137	113
1980	42	48	58	184	115	98
1985	42	46	57	158	104	72
1990	48	51	62	136	100	71
1995	50	52	63	121	92	69

Sources : Banque Mondiale.

Alors que les dépenses publiques totales ont été soutenues au cours des trente années qui ont suivi l'indépendance, l'investissement en capital humain est resté faible. De 1981 à 1991, en franc de 1981, les dépenses publiques de santé n'ont progressé annuellement que de 0,9 % (Mathonnat, 1992). Face à un croît démographique annuel de l'ordre de 3 %, la couverture des besoins sanitaires des populations s'est très nettement dégradée, d'autant plus que les dépenses se sont concentrées dans les centres urbains. Les dépenses publiques de santé représentaient 7,2 % des dépenses publiques en 1981, 4,0 % en 1991 et 8,2 % en 1996. Rapporté au PIB, elles ne représentent plus que 0,8 % en 1996 contre 0,9 % en 1976 (Azam et Morrisson, 1999).

Pour que le Mali comble son retard, des efforts colossaux sont encore nécessaires. La faiblesse des moyens disponibles et la vive expansion démographique constituent des contraintes difficiles à surmonter. Néanmoins, en 1998, le pays s'est doté d'un plan décennal de développement sanitaire et social (PDDSS). Il vise principalement à :

- assurer l'accessibilité géographique et financière de l'ensemble de la population à des services sociaux de santé ;

- améliorer l'efficacité des services de santé et d'action sociale ;
- promouvoir le développement de centres de soins communautaires assurant leur propre financement ;
- garantir un financement équitable et durables des systèmes de santé et d'action sociale.

*L'offre d'éducation*

Les indicateurs du niveau d'éducation mettent aussi en évidence des performances médiocres. Entre 1965 et 1990, le taux brut de scolarisation primaire n'a pas augmenté (23 % en 1990 contre 24 % en 1965). Il a légèrement augmenté par la suite pour atteindre 34 % en 1995). De même, entre 1965 et 1990, le taux brut de scolarisation dans le secondaire est passé seulement de 4 à 8 %. Il stagne depuis. Ces taux sont parmi les plus faible du monde : en 1995, le taux de scolarisation dans le primaire au Mali est inférieur à la moyenne des pays d'Afrique au sud de Sahara de plus de la moitié et des deux tiers pour le taux de scolarisation dans le secondaire, alors même que les moyennes de l'Afrique au Sud du Sahara sont très inférieures à celles des pays à faible revenu (Tableau IV 7). De plus, la scolarisation est très concentrée dans la capitale où le taux d'inscription est quatre fois plus élevé que dans le reste du pays. Ainsi, dans des villes secondaires comme Mopti ou Kayes, le taux de scolarisation global est inférieur à 20 % (Azam et Morrisson, 1999). Enfin, il y a une inégalité entre les filles et les garçons puisque le taux de scolarisation de ces derniers est plus élevé que celui des filles d'un tiers.

Tableau IV 7 : Taux de scolarisation

	Mali		Afrique au sud du Sahara		Pays à faible revenu	
	Primaire	Secondaire	Primaire	Secondaire	Primaire	Secondaire
1960	10	1	38	4	77	17
1965	24	4	45	5	73	..
1970	22	5	50	7	74	21
1975	24	7	55	10	95	33
1980	26	8	78	14	93	34
1985	23	6	74	20	100	35
1990	23	8	73	22	102	40
1995	34	9	75	27	106	56

Source : Banque Mondiale.

Le secteur de l'éducation a été délaissé durant de longues années. Alors que les dépenses publiques d'éducation représentaient 3,8 % du PNB en 1980, elles n'en représentent plus que 2,2 % en 1995. Alors qu'en 1980, ce pourcentage était proche de celui de la moyenne des pays au Sud du Sahara, il est en 1995 très nettement inférieur (tableau IV 8). De même, la

dépense par élève dans le primaire en % du PNB par tête s'est fortement réduite entre 1980 et 1995 (de 32,9 à 17,5 %). Mais cette dernière reste au Mali supérieure à celle des pays d'Afrique au Sud du Sahara. Ceci est d'ailleurs assez préoccupant dans la mesure où la dépense d'éducation par tête est plus forte et le taux de scolarisation plus faible que dans les autres pays du continent. L'efficacité du système éducatif malien est donc très médiocre comparé aux autres pays d'Afrique au Sud du Sahara.

Tableau IV 8 : Dépenses publiques d'éducation

	Mali			Afrique au sud du Sahara		
	Dépenses publiques d'éducation en % du PNB	Dépenses par élèves dans le primaire en % du PNB/tête	Dépenses par élèves dans le secondaire en % du PNB/tête	Dépenses publiques en % du PNB	Dépenses par élèves dans le primaire en % du PNB/tête	Dépenses par élèves dans le secondaire en % du PNB/tête
1975	..	32,7	95,9	..	18,0	99,0
1980	3,8	32,9	..	4,1	17,3	74,6
1985	3,8	41,0	..	3,4	16,3	..
1995	2,2	17,5	35,0	5,3	12,7	42,0

Sources : Banque Mondiale.

Depuis le début des années 1990, des efforts particuliers sont néanmoins faits. Ainsi, le taux brut de scolarisation dans le primaire est passé de 23 % en 1990 à 34 % en 1995. Il a en revanche stagné dans le secondaire (Tableau IV 7). Malgré ces efforts, avec une population scolarisable qui s'accroît de 2,4 % l'an (PRODEC<sup>61</sup>, 1998), le pays fait face à une forte contrainte.

La politique récente du gouvernement malien en matière d'offre d'éducation peut s'analyser à partir d'une relation arithmétique simple entre dépenses et taux de scolarisation. En effet, le taux de scolarisation, rapport des effectifs scolarisés dans le secteur public (Ns) aux effectifs scolarisables (N), se déduit directement (cf. Calipel et Guillaumont, 1994 et 1995) du coût unitaire de scolarité ou dépense d'éducation par élève (De/Ns), de la part des dépenses d'éducation dans les dépenses totales de l'Etat (De/Dt), du rapport des dépenses totales aux PIB (Dt/PIB), du produit par tête (PIB/P) et d'un paramètre de structure par âges, rapport de la population totale à la population scolarisable (P/N), soit la relation :

$$\frac{Ns}{N} = \frac{Ns}{De} \times \frac{De}{Dt} \times \frac{Dt}{PIB} \times \frac{PIB}{P} \times \frac{P}{N} \quad (4.1)$$

<sup>61</sup> Programme décennal de développement de l'éducation.

Le tableau IV 9 présente la décomposition<sup>62</sup> de la variation annuelle du taux de scolarisation primaire dans le secteur public de 1993 à 1996. On peut faire l'hypothèse que l'indicateur de la structure par âges (P/N) ne varie pas au cours des quatre années.

Tableau IV 9 : Décomposition de la variation annuelle du taux de scolarisation

	Ns/N	De/Ns (Ns/Dt)	De/Dt	Dt/PIB	PIB/P	En %
						Facteur « résiduel »
1993	13,9	-11,2 (12,6)	-9,5	12,2	-2,4	1,0
1994	11,0	-17,3 (20,8)	1,1	-17,4	9,0	-2,5
1995	7,4	-8,4 (9,2)	5,6	-10,9	4,8	-1,2
1996	8,2	-7,6 (8,2)	7,0	-5,3	-0,8	-0,9

Sources : calcul d'après les statistiques du Rapport annuel sur le Développement humain, PNUD et Banque Mondiale, 1998.

Cette décomposition montre que l'augmentation importante du taux de scolarisation global (Ns/N) de 1993 à 1996 résulte d'une combinaison de différents éléments, principalement :

- d'une augmentation significative de l'effort en faveur de l'éducation (De/Dt) à partir de 1995 ;
- et d'une baisse du coût public unitaire réel de scolarisation (De/Ns) de 1993 à 1996 mais plus forte en 1994, année de la dévaluation du F.CFA : celle-ci peut être due à la baisse de la rémunération relative des enseignants suite à la dévaluation du F.CFA et/ou à l'augmentation du nombre d'élève par classe ; l'effet de la dévaluation et la détérioration de la qualité de l'enseignement se sont certainement combinés sur cette courte période ; le nombre d'élèves par maître est passé de 42 en 1980 à 66 en 1995 ; le Mali est, après la république du Congo, le pays dont le nombre d'élèves par maître dans le primaire est le plus élevé en 1995 (moyenne de 41 pour l'Afrique au Sud du Sahara ou pour les pays à faible revenu (Banque Mondiale, 1998)).

Pour que le Mali rattrape son retard en matière d'éducation, des efforts encore considérables sont donc nécessaires. Le Mali a donc mis en place un programme décennal de développement de l'éducation (1998-2007) qui met l'accent sur le développement de l'enseignement primaire (près de 60 % des dépenses programmées). Ce programme vise principalement à améliorer l'efficacité du système éducatif en :

<sup>62</sup> Les variables De, Dt et PIB sont mesurées au prix de 1987 (sur la base de l'indice des prix à la consommation).

- augmentant la capacité d'accueil et en développant l'accès au système éducatif ,
- en renforçant la formation des enseignants et en révisant les contenus pédagogiques ;
- en rationalisant la gestion des ressources humaines, financières et matérielles.

## Conclusion du chapitre IV

Le taux d'ouverture du Mali connaît une progression continue depuis la fin des années 1960 avec parfois de fortes fluctuations liées principalement à l'évolution du prix du coton sur le marché mondial.

Les activités industrielles se sont développées à l'abri de fortes protections en partie non tarifaires. Les restrictions quantitatives ont été supprimées dans leur quasi-totalité mais le Mali a maintenu une protection tarifaire relativement forte. Avec l'application dans le cadre de l'UEMOA du tarif extérieur commun et de la libéralisation des échanges à l'intérieur de la zone UEMOA, un important abaissement de la protection tarifaire est en cours, tout particulièrement vis à vis des pays membres de l'UEMOA.

Un des objectifs essentiel du programme d'ajustement structurel a été l'assainissement et la restructuration d'un secteur bancaire largement défaillant et cet objectif a été atteint. De plus, se développent actuellement des coopératives décentralisées d'épargne et de crédit ayant pour mission une collecte d'épargne et une offre de crédits en faveur d'agents économiques mal desservis par le secteur bancaire moderne.

Les équipements publics sont pour la plupart en très mauvais état. Le désengagement de l'Etat des secteurs de l'électricité, des télécommunications, des activités de transport devrait lui permettre de recentrer ses interventions sur l'extension des réseaux d'adduction d'eau potable et sur le développement du réseau routier qui est très insuffisant en nombre de kilomètres et en très mauvais état. Dans le document « Stratégie de croissance et de développement à l'horizon 2010 », les besoins en nouvelles routes sont estimés à 11300 kms dont 5500 de pistes agricoles, 4 400 de routes en terre et 1400 de routes bitumées. Face à un besoin estimé de 50000 kms, le Mali restera en 2010 un pays enclavé de l'intérieur, un peu plus de 50 % des besoins étant alors couverts (14776 kms existant et 11300 kms nouveau).

Le système de santé malien est défaillant. Les indicateurs de santé sont mauvais : l'espérance de vie à la naissance est parmi les plus faibles du monde et le taux de mortalité infantile parmi les plus forts. Le Mali a donc mis en place un programme décennal de développement sanitaire et social (PDDSS) qui prévoit notamment l'extension de la couverture sanitaire de 40 à 70 % de la population dans un rayon de 15 kms. Ce programme nécessite la construction de 445 centres communautaire de santé, de 43 centres de santé de « première référence » et de 30 services sociaux de cercles (PDDSS et Stratégie de croissance accélérée et de développement à l'horizon 2010). Malgré cet effort qui devrait être considérable, l'accès aux soins restera difficile et l'état sanitaire de la population ne devrait s'améliorer que lentement.

Le système éducatif malien est peu performant : les taux de scolarisation et d'encadrement sont parmi les plus faibles du monde. Face à cette situation, le Mali a élaboré un programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC). Il prévoit de faire passer en 10 ans le taux de scolarisation dans le primaire à 75 % (taux moyen dans le primaire en 1995 des pays d'Afrique au Sud du Sahara). Ce programme nécessite la construction de 18000 classes, la réhabilitation de 9000 et le recrutement de 2450 enseignants par an (PRODEC, 1998). Le taux d'alphabétisation passerait alors de 23 à 50 %.

## **Chapitre V - Gestion du secteur public et performances économiques**

L'Etat malien, depuis le début des années soixante, à travers notamment la création d'un large secteur d'entreprises publiques, est étroitement impliqué dans des activités productives. La vie économique est par ailleurs l'objet de réglementations multiples et contraignantes. Ces deux orientations ont constitué un lourd handicap pour la croissance économique. Le secteur public s'est révélé peu efficace et a engendré de lourdes charges pour les finances publiques.

La puissance publique est également fortement engagée dans l'encadrement du monde rural notamment à travers la Compagnie Malienne des Textiles (CMDT) qui est la société d'encadrement de la production et de la commercialisation du coton et aussi à travers l'Office du Niger, dont une des missions centrale était d'encadrer la filière rizicole. Ceci explique qu'il est légitime d'étudier le secteur rural dans un chapitre consacré à la gestion du secteur public.

Actuellement, le secteur des entreprises publiques est l'objet de procédures de privatisation tandis que les modalités de l'encadrement des agriculteurs tendent à être remise en question même si cette remise en question est moins radicale que dans le cas des entreprises publiques.

Aussi analyserons-nous d'abord le désengagement de l'Etat vis à vis du secteur des entreprises publiques, ensuite l'évolution de son intervention en faveur du monde agricole et enfin nous évaluerons la gouvernance de l'Etat malien.

## **1 Le désengagement de l'Etat et la politique de privatisation**

### **1.1 L'évolution du secteur des entreprises publiques**

Le secteur industriel malien s'est constitué pour l'essentiel durant le régime de Modibo Keïta, puisque auparavant, le Mali s'approvisionnait largement à partir du Sénégal dans le cadre de l'AOF. L'Etat, dans le cadre d'une politique d'import-substitution et de valorisation des ressources agricoles, a créé des entreprises manufacturières publiques dans de nombreux domaines (huileries, brasserie, produits laitiers, allumettes et tabacs, textiles, matériels agricoles, constructions radioélectriques, cimenterie, ...). Ces entreprises devaient être le moteur de l'industrialisation du pays.

Pour favoriser le développement de ces industries naissantes, l'Etat mit en place un arsenal juridique visant à les protéger : tarif douanier élevé, restrictions quantitatives, contrôle des importations... Le Mali développa par ailleurs les échanges compensés avec les pays du bloc socialiste. Parallèlement à ces incitations, l'Etat imposa un strict contrôle des prix et des marges.

Dès le début des années 1970, le secteur industriel malien est déjà en déclin alors qu'il devait être le moteur de la croissance. La détérioration des résultats des entreprises publiques a empêché le renouvellement du capital. L'outil industriel est devenu vite obsolète. De plus, la sécheresse des années soixante-dix a amplifié le déclin du secteur public puisque ce secteur est fortement dépendant des activités agricoles (notamment arachide et coton).

Dans ce contexte, l'Etat tente de promouvoir le développement des PME/PMI en promulguant un code des investissements en 1976 et en créant un centre d'étude et de promotion industrielle (CEPI).

Malgré cela, le secteur des PME/PMI est resté embryonnaire et le secteur des entreprises publiques est resté dominant : en 1980, les 57 entreprises publiques non financières les plus importantes assurent 70 % de la production industrielle. L'environnement

institutionnel et l'inapplication des règles de droit sont certainement les principales raisons du faible développement du secteur privé.

## 12 La politique de privatisation

Dans le cadre de la politique d'ajustement structurel, l'Etat malien a retenu l'orientation d'un désengagement vis à vis des activités productives. La politique de désengagement de l'Etat des sociétés à capitaux publics a débuté en 1987 avec l'adoption d'une loi régissant de manière nouvelle les relations entre l'Etat et les entreprises publiques. Elle s'est poursuivie en 1988 avec la mise en œuvre du Programme d'Ajustement Sectoriel des Entreprises Publiques (PASEP). Fin 1997, il ne restait plus qu'une vingtaine d'entreprises dont le capital est détenu majoritairement par L'Etat. Près d'une cinquantaine d'entreprises ont été liquidées ou privatisées (OMC, 1998).

Si l'exécution du PASEP est parfois difficile en raison de la faible internationalisation du programme de privatisation et de l'absence de loi et de procédures claires de privatisation, les résultats concernant l'amélioration de la gestion des entreprises publiques sont positifs, surtout depuis 1994. Les ventes et la valeur ajoutée ont progressé significativement. Le résultat net du secteur est de 28,1 milliards de F.CFA en 1995 alors qu'il était négatif (hors subventions) les années précédentes. La maîtrise des coûts salariaux, l'apparition d'une épargne positive et la reprise des investissements laissent présager un assainissement durable du secteur public.

Tableau V 1 : Performance des entreprises publiques

en milliards de F.CFA

	1991	1992	1993	1994	1995
Chiffre d'affaire	151,4	144,9	137,7	205,8	256,4
Valeur ajoutée	50,0	50,5	43,9	94,6	109,8
Résultat net		-2,3	1,5	-1,3	28,7
Masse salariale	18,4	20,4	19,5	21,5	23,5
Subventions	1,3	2,2	2,8	4,0	1,3
Investissements	10,6	18,5	8,3	11,5	20,6
Epargne-Investissements		-8,5	-4,3	32,2	33,9

Source : FMI, 1996 ; les entreprises retenues sont : ITEMA, COMATEX, SMPC, SONATAM, UMPP, CMDT, HUICOMA, SUKALA, EDM, OERHM, COMANAV, RCFM, PPM, ORT et SOTELMA.

Dans ce contexte, de nouveaux contrats plans de performance ont été signés avec l'Office national des Postes (ONP), la régie du chemin de fer du Mali (RCFM), la pharmacie populaire du Mali (PPM), l'office des produits agricoles du Mali (OPAM), la Compagnie malienne pour le développement des textiles (CMDT), l'office du Niger (ON), la Compagnie malienne de navigation (COMANAV) et les aéroports du Mali (ADM).

Les privatisations au Mali devraient être un facteur de croissance. En effet, la nature des droits de propriété sur une entreprise publique est à l'origine d'inefficacités de gestion<sup>63</sup>. L'Etat propriétaire a souvent pour objectif essentiel la maximisation de l'emploi, tandis que les gestionnaires fonctionnaires ne sont pas sanctionnés en fonction de leur résultat économique (Plane, 1998).

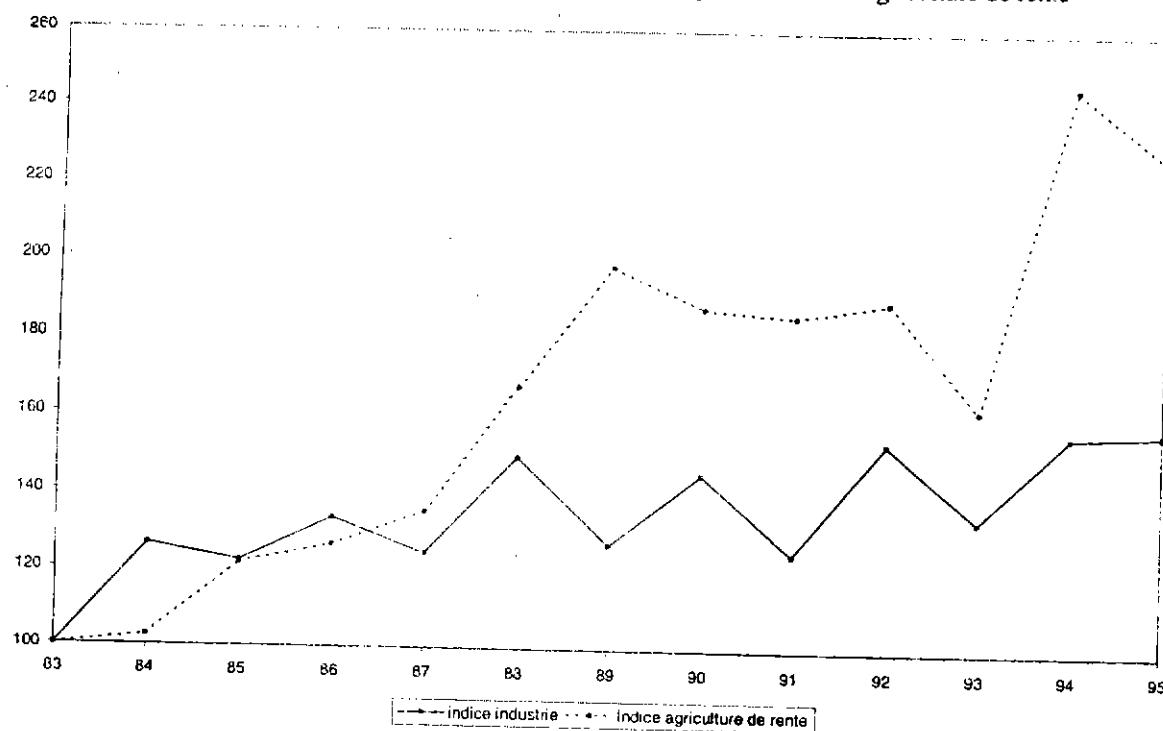
Cependant, sous l'effet d'importantes résistances, le programme de privatisation a pris du retard. De plus, le secteur des « services publics stratégiques » n'est pas concerné : eau, électricité, téléphone alors qu'il détermine le coût des consommations intermédiaires essentielles pour la compétitivité des entreprises.

Par ailleurs, depuis 1992 la fixation des prix et la concurrence sont libres dans la plupart des secteurs, à l'exception de l'eau, de l'électricité, des hydrocarbures et des télécommunications. La poursuite des programmes d'ajustement structurel au cours de la décennie 1990 a intensifié la libéralisation des activités économiques et le désengagement de l'Etat des activités productives.

### 13 L'évolution de la production industrielle

Depuis 1983, l'évolution de la production industrielle est très erratique. Si l'évolution de la production agricole de rente a un impact à long terme sur l'évolution de la production industrielle, le désengagement de l'Etat des activités productives, qui s'est traduit par de nombreuses liquidations, et l'amélioration de l'environnement des entreprises expliquent ces dix dernières années cette alternance entre augmentation et diminution de la production industrielle (cf. graphique V 1). Il faudra attendre la fin du programme de privatisation pour savoir si le secteur industriel arrive à se structurer durablement au Mali.

**Graphique V 1 : Evolution de la production industrielle et de la production de l'agriculture de rente**



Sources : FMI et calculs des auteurs.

## **2 La réforme de l'intervention de l'Etat en faveur du monde agricole**

L'approvisionnement des marchés urbains, et plus particulièrement des employés de la fonction publique, à bas prix a constitué une priorité du gouvernement durant de longues années. Jusqu'au début des années 1980, cet approvisionnement est entièrement géré par l'Etat ; l'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM), monopole public de commercialisation des denrées de base, fixait le prix d'achat au producteur de ces produits à des niveaux relativement bas. Néanmoins, ce monopole public d'achat et de vente des denrées de base n'a jamais été totalement effectif. Le commerce privé de céréales, initialement prohibé puis toléré, écoulait jusqu'à 50 % des surplus commercialisables des petits producteurs (Lecaillon et Morisson, 1986)

<sup>62</sup> Il est probable cependant que l'inefficacité du secteur public soit moins liée aux droits de propriété qu'à l'absence de commerce.

Ce dualisme des circuits de commercialisation n'a pas permis d'augmenter suffisamment la production nationale de céréales pour approvisionner à bas prix les centres urbains et les zones déficitaires. En effet, l'insuffisance des capacités d'intervention de l'OPAM ne lui permettait ni de couvrir les besoins alimentaires des centres urbains et des zones déficitaires ni d'avoir une action significative sur les prix du « marché libre ». Quant au marché libre, compte tenu des prohibitions et des risques encourus, il ne pouvait pas remplir efficacement sa fonction d'allocation des récoltes dans le temps et dans l'espace et les prix pouvaient atteindre le double des prix officiels (Lecaillon et Morrisson, 1986). L'incitation à la production était donc faible au cours des deux premières décennies d'indépendance : le revenu net des producteurs était très faible, l'évolution des termes de l'échange interne de l'agriculture a été plutôt défavorable : l'insuffisante disponibilité de biens manufacturés en milieu rural renforce le caractère peu incitatif de la production agricole (Lecaillon et Morrisson, 1986). En fait l'agriculture d'autoconsommation dominait alors l'activité agricole.

Depuis 1984, le Mali mène une politique céréalière et de sécurité alimentaire qui repose sur le transfert de certaines tâches vers les opérateurs privés et sur l'amélioration de la gestion de l'OPAM. Cette politique s'appuie sur deux programmes majeurs, le Programme de Restructuration du Marché Céréalier (PRMC) et le Programme d'Ajustement Sectoriel Agricole (PASA). Un contrat plan définit les nouvelles compétences de l'OPAM qui sont la gestion du stock national de sécurité, la gestion des aides alimentaires et la gestion du système d'information sur les marchés (SIM). Actuellement, le commerce, les importations, les exportations ainsi que les prix des céréales sont totalement libres. Seul le prix du coton-graine est réglementé. Par ailleurs le riz et le coton ont connu une réorganisation institutionnelle importante à partir du milieu des années 1980.

## 21 L'intervention de l'Etat dans la filière rizicole

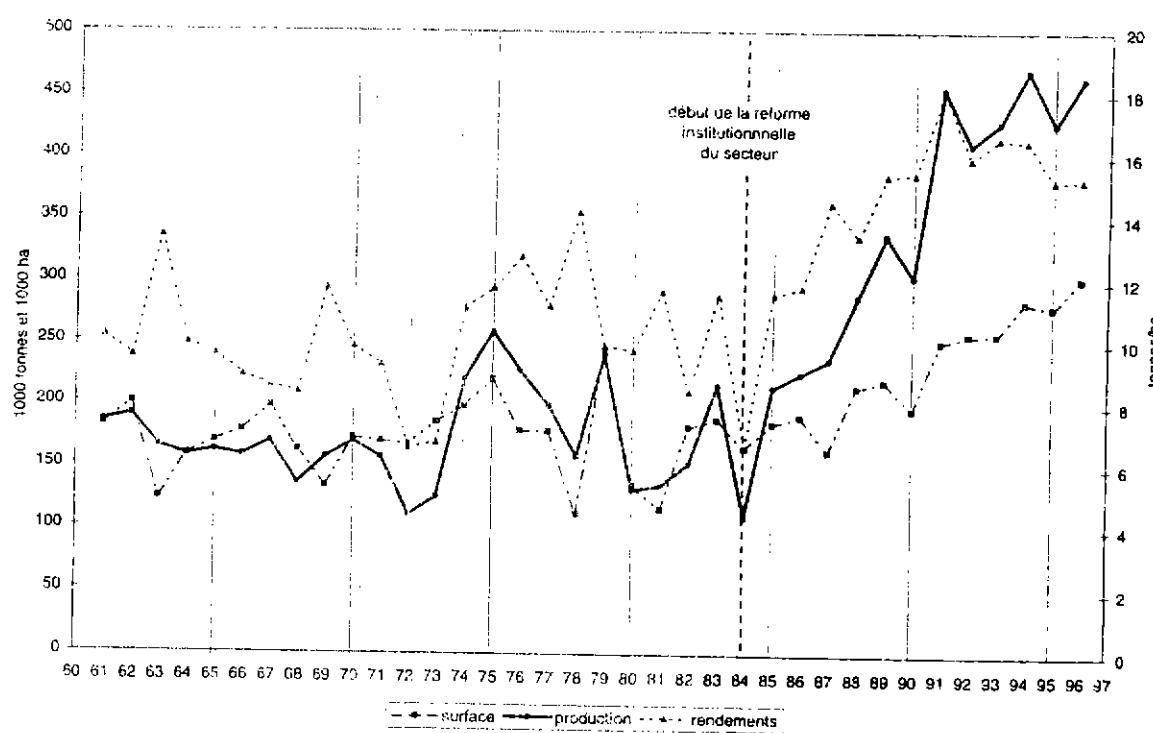
Jusqu'au début des années 1980, les producteurs de riz sont sous l'emprise de l'Office du Niger dont les prérogatives couvrent tous les aspects de l'activité agricole : gestion du foncier (attribution des parcelles), fourniture des intrants (eau, engrais, semences, outils et bœufs de labour), la collecte de la production, la transformation et le conseil rural. Ce mode d'organisation installé depuis de nombreuses décennies s'est traduit par des performances particulièrement médiocres en termes de production et de rendement.

A partir de 1984, les activités de l'Office du Niger, qui en près de cinquante années d'existence n'étaient jamais parvenues à des résultats économiques satisfaisants, sont progressivement transférées au secteur privé (producteurs, commerçants et industriels). En 1995, un contrat plan Etat-Office du Niger-producteurs confirme la libéralisation du secteur. Les fonctions de l'Office sont maintenant d'assurer des missions de services publics (entretien des pistes et conseil rural) et une prestation de services, qui consiste à fournir de l'eau payée au coût réel par l'utilisateur. L'Office du Niger conserve par ailleurs un rôle déterminant dans la gestion du foncier à travers la présidence du comité paritaire de gestion des terres. Le désengagement de l'Office de nombreux domaines a permis l'apparition de nouveaux acteurs en amont de la production (crédits, approvisionnement en intrants) et en aval (déorticage et commercialisation).

Après la réforme et sur la période 1984 à 1990, on constate une forte hausse de la production de riz, due principalement à l'augmentation sans précédent des rendements (graphique V 2). En fait, la culture du riz a bénéficié d'un environnement très favorable : une politique d'encadrement instituée de longue date (aujourd'hui moins contraignante) qui a permis aux producteurs de bénéficier de progrès techniques importants tant dans l'utilisation des engrains que des nouvelles semences, le maintien du financement des investissements par l'Etat et une demande soutenue des consommateurs pour ce bien alimentaire très prisé. De plus, le prix réel au producteur plutôt élevé est resté assez stable sur cette période (graphique V 3), le revenu net s'est donc considérablement accru.

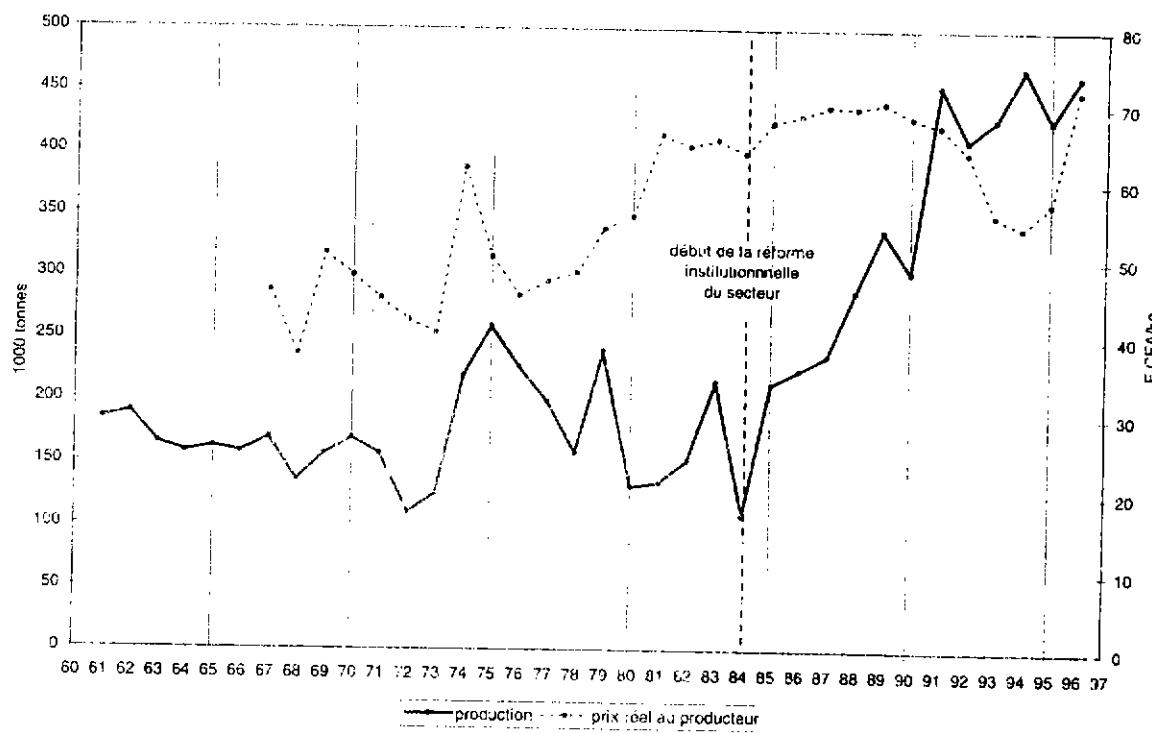
La chute importante du prix de 1991 à 1995, accompagnée de la stagnation des rendements, s'est traduite par un ralentissement du taux de croissance de la production de riz. Malgré une baisse des rendements (graphique V 2), cette chute de prix n'a pas remis en cause la dynamique qui s'est instaurée après la réforme. Le Mali dégage même quelques excédents rizicoles qu'il exporte vers les pays voisins. Actuellement, une meilleure exploitation du potentiel de terres irrigables jusqu'ici très sous-exploité se heurte au coût encore élevé des aménagements hydro-agricoles.

**Graphique V 2 : Production, surface et rendements du riz**



Sources : FAO.

**Graphique V 3 : Production et prix réel payé au producteur de riz**



Notes : le prix au producteur est déflaté par l'indice des prix à la consommation africaine, base 100 en 1990. Cet indice n'est disponible qu'à partir de 1967.

Sources : FAO

## 22 L'intervention de l'Etat dans la filière cotonnière

Le coton tient une place particulière dans l'économie malienne. La production de coton est réalisée par plus de 96 000 exploitants. Elle fait vivre près de deux millions d'individus, soit plus de 20 % de la population malienne (Laporte et Monier, 1994). Principale source de revenus monétaires dans les zones rurales, le coton génère pour les producteurs plus de 10 milliards de F.CFA de revenus nets. La croissance de la production est remarquable puisque la récolte est passée en trente ans de 12 000 tonnes à plus de 400 000 tonnes. La quasi-totalité de la production est exportée. Le coton représente près de 50 % des recettes d'exportation maliennes.

### *L'évolution institutionnelle*

Depuis l'indépendance la culture du coton est privilégiée dans le pays. Le secteur a connu d'importantes mutations au cours de la décennie quatre-vingt-dix. Tout d'abord confié à la Compagnie Française des Textiles (CFDT), la production de coton-fibre s'est développée à partir de 1975 dans le cadre d'une société d'économie mixte (CFDT et Etat), la Compagnie Malienne des Textiles (CMDT). Ceile-ci avait pour mission la transformation du coton-graine en coton-fibre mais aussi plus largement le développement rural dans ses zones d'intervention (missions de service public telles la vulgarisation, l'encadrement du producteur pour l'ensemble de ses cultures, ...).

L'organisation du secteur présentait alors de nombreux dysfonctionnements. Le secteur cotonnier était très segmenté. Trois principaux opérateurs intervenaient : la CMDT, la Société Malienne d'Import Export (SOMIEX) qui avait pour mission l'exportation du coton-fibre (liquidée en 1986 avec transfert de ses activités à la CMDT) et l'Office de Stabilisation et de Régulation des Prix (OSRP) qui assurait la stabilisation des prix. Aucune des sociétés (CMDT et SOMIEX) n'était véritablement concernée par l'équilibre du secteur, chacune n'en contrôlant qu'un segment.

Le système de rémunération interne à la filière était donc peu enclin à favoriser les gains de productivité. Pour chaque campagne, le prix du coton-graine, des engrains et des pesticides était fixé par l'Etat. C'est sur la base du budget proposé par la CMDT (et SOMIEX)

que l'OSRP, qui percevait les recettes des ventes de coton, remboursait et rémunérait la société pour ses activités. La CMDT percevait à cette époque une commission forfaitaire de 5 % de la valeur sortie usine (toutes taxes comprises) de coton-fibre (et la SOMIEX de 0,5 % du prix de vente). Les fonds théoriquement dégagés par le secteur étaient placés dans un fonds de garantie géré par l'OSRP.

En 1989, les imperfections du système et la situation des finances publiques maliennes, associées à la faiblesse des cours internationaux, ont amené les bailleurs de fonds, dans le cadre de leur politique d'ajustement structurel, à préconiser une nouvelle organisation du secteur. L'autonomie de la filière vis à vis des pouvoirs publics, la responsabilisation de la CMDT comme opérateur principal et l'élaboration d'un mécanisme de stabilisation/régulation interne au secteur en sont les principaux axes.

Le contrat-plan Etat/CMDT d'octobre 1989 définit cette nouvelle organisation et le nouveau mécanisme de stabilisation. Ses grandes lignes seront reprises dans le contrat-plan de 1994 qui associe les producteurs. Les objectifs du mécanisme sont « d'assurer aux producteurs un revenu minimum incitatif afin de préserver la production annuelle de coton et le système de production », de « viser l'équilibre financier du secteur cotonnier en incitant la CMDT à produire à moindres coûts » et « d'assurer une répartition des bénéfices entre les différents opérateurs » (contrats-plan de 1989 et 1994).

L'ensemble du système repose sur un prix d'achat plancher aux producteurs, sur la définition de charges dites « stabilisées » pour la CMDT et sur un fonds de stabilisation. Le prix d'achat plancher est fixé en fonction des qualités de coton pour la durée du contrat plan. Il ne peut être révisé que si les ressources du fonds ne permettent plus de couvrir les marges négatives prévisionnelles des campagnes  $n$  et  $n+1$ <sup>64</sup>. Les charges stabilisées sont calculées à partir d'un barème implicite (du prix bord-champ au prix FOB/CAF) et d'objectifs de gain de productivité<sup>65</sup>. Si la différence entre les « recettes coton<sup>66</sup> » et les charges stabilisées est

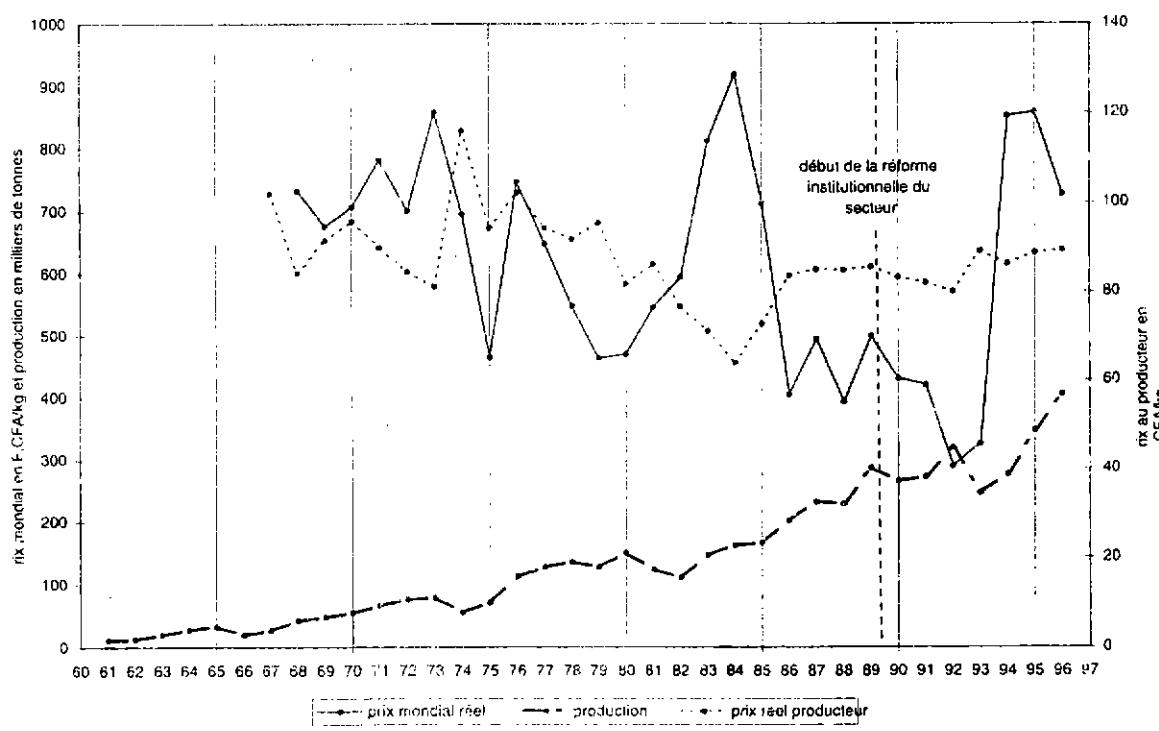
<sup>64</sup> Dans le premier contrat-plan, il n'était prévu que si le fonds de stabilisation était épuisé et si la différence entre le prix de vente effectif à l'exportation et les charges stabilisées était négative pendant deux campagnes consécutives.

<sup>65</sup> Les charges stabilisées sont égales à la moyenne des coûts objectifs de la campagne en cours et des trois campagnes passées pondérés par les quantités vendues de coton-fibre. Dans le premier contrat-plan, les charges stabilisées avaient été fixées à 400 F.CFA/kg pour la durée du contrat-plan.

<sup>66</sup> Dans le nouveau contrat-plan, les recettes coton sont égales à la moyenne des prix de vente réalisés lors de la campagne en cours et des trois précédentes pondérés par les quantités de coton-fibre vendues. Dans le premier contrat-plan, elles ne concernaient que les ventes de la campagne en cours.

positive, il y a contribution au fonds de stabilisation (si celui-ci n'a pas atteint son plafond<sup>67</sup>). Si elle est négative, il y a soutien du fonds de stabilisation<sup>68</sup>. Une fois que le fonds de stabilisation a atteint son plafond, les marges supplémentaires sont réparties entre la CMDT et les producteurs (selon une clé de répartition pré-définie, respectivement de 65 et 35 %<sup>69</sup>). Cette ristourne payée aux producteurs vient en augmentation du prix d'achat de la campagne suivante. Elle est répartie au prorata de la production de l'année suivante. Enfin l'Etat prélève l'impôt à travers la fiscalité de droit commun sur la CMDT et par l'instauration d'une fiscalité indirecte sur les exportations lorsque le prix de vente effectif dépasse le seuil de 900 F.CFA/kg (525 F.CFA/kg dans le premier contrat-plan)<sup>70</sup>.

**Graphique V 4 : Production, prix mondial et prix au producteur de coton**



Notes : prix mondial = indice de Liverpool ; prix au producteur déflaté par l'indice des prix à la consommation africaine, base 100 en 1990.

Sources : FAO et FMI, IFS.

<sup>67</sup> Le plafond du fonds de stabilisation est proportionnel à la production de coton graine. Il est égal à  $QG \times PP \times 0,25$  (0,20 dans le premier contrat plan), avec QG : tonnité de coton graine et PP : prix plancher moyen.

<sup>68</sup> Par ailleurs, il est alimenté par une dotation initiale, les versements STABEX ou tout autre versement extérieur concernant la stabilisation.

<sup>69</sup> Précédemment 75 et 25 %.

<sup>70</sup> Dénommée taxe conjoncturelle dans le contrat-plan, cette fiscalité représente 65 % (60 % dans le premier contrat-plan) de la différence entre le prix de vente effectif et le seuil de 900 F.CFA/kg.

Cette réforme a considérablement amélioré la gestion de la filière coton. L'équilibre financier de la filière reste toutefois dépendant de l'évolution très erratique des cours mondiaux (cf. graphique V 4) car les gains de productivité de la CMDT ne peuvent s'inscrire significativement qu'à moyen et long terme.

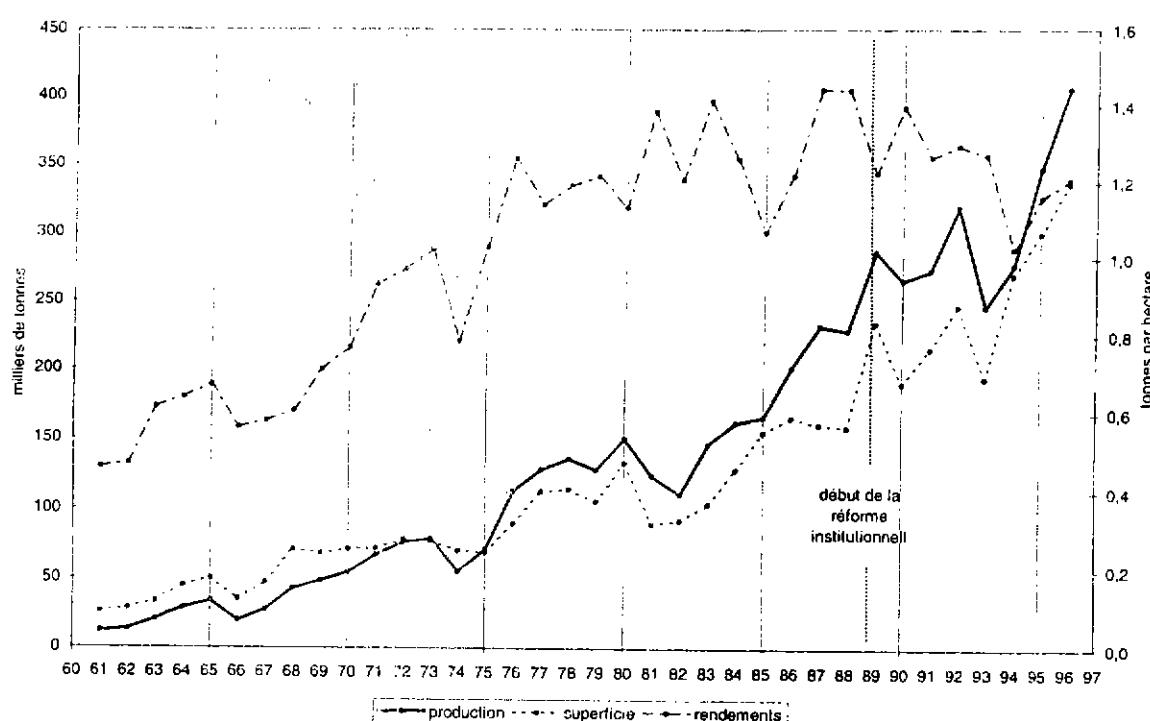
*Une évolution remarquable de la production de coton*

Quels ont été les facteurs explicatifs de la forte augmentation de la production de coton depuis le milieu des années 1980 ? La réaction de l'offre agricole au prix, notamment dans le cas du Mali, peut être examinée à partir de l'évolution des prix, de la production et des rendements au Mali (graphiques V 4 et V 5).

Jusqu'au début des années 1980, la production a augmenté sous l'effet d'une forte amélioration des rendements à l'hectare : ceux-ci ont été multipliés par 2,7 entre 1960 et 1984. La politique d'encadrement des paysans, effectuée par la CMDT, a joué un rôle essentiel dans la diffusion des techniques modernes de production (utilisation d'enfrais, mécanisation, diffusion de nouvelles variétés, ...). Cette augmentation des rendements combinée à la politique de prix au producteur, qui limitait la transmission des variations du prix sur le marché mondial, s'est traduite par une hausse du revenu net à l'hectare pour le paysan. Sur cette période, Lecaillon et Morrisson (1986) montrent d'ailleurs, à partir d'une analyse économétrique simple, que la production de coton n'est pas fonction du prix d'achat au producteur mais plutôt du revenu net à l'hectare.

De 1984 à 1992, la production a continué de croître fortement puisqu'elle a pratiquement doublé mais cette fois-ci non pas sous l'effet d'une augmentation des rendements mais plutôt sous l'effet d'une augmentation des superficies cultivées. La politique de prix a joué un rôle certainement important sur cette période. La forte chute du prix mondial n'a pas été répercuté au producteur puisqu'on constate à partir de 1985 une grande stabilité du prix réel au producteur à un niveau toujours légèrement supérieur à celui de 1980. Elle a permis de maintenir un revenu net à l'hectare très incitatif.

Graphique V 5 : Production, surface et rendements du coton



Source : FAO.

Cette stabilité du prix au producteur est une composante essentielle de la politique agricole du Mali dans le secteur cotonnier. Elle explique l'évolution de l'offre agricole bien que l'effet de la stabilisation du prix soit toujours difficile à mettre en évidence dans le cadre d'une analyse longitudinale. On peut néanmoins se référer à Newberry et Stiglitz (1981) qui montrent qu'une réduction du risque de prix dans un "petit pays" (cas du Mali) accroît l'offre de producteurs adverses au risque.

Le cadre institutionnel n'est pas, bien entendu, étranger à ces bons résultats du secteur cotonnier. Les évolutions institutionnelles récentes ont renforcé la dynamique cotonnière au Mali. En effet, les deux derniers contrats-plan ont eu un double effet sur le comportement des producteurs. Ils ont confirmé le maintien d'un dispositif de stabilisation, certes allégé, mais dont les règles de fonctionnement sont précisées et institutionnalisées. Ils ont aussi renforcé la confiance des producteurs dans le maintien d'un prix rémunérateur et stable puisque ceux-ci participent à la gestion du Fonds de stabilisation depuis 1994. Ce Fonds est totalement indépendant du Trésor public puisqu'il est géré à partir d'un compte de la CMDT auprès d'une banque commerciale. Par ailleurs, les producteurs bénéficient toujours d'un encadrement important de la CMDT pour leur activités de production cotonnière.

La libéralisation envisagée et déjà entamée de la filière cotonnière est à l'origine d'importants débats. Les performances remarquables en termes de quantités produites et la qualité reconnue du coton constituent un argument important en faveur du statu quo. Cet argument est renforcé par les gains de productivité obtenus à travers la réorganisation de la filière et aussi par la difficulté pour l'Etat de jouer avec efficacité son rôle de régulation du marché<sup>71</sup>.

Cependant, toute situation de monopole constitue en elle-même un facteur d'inefficacité qu'une politique de libéralisation a pour objectif de réduire. D'un point de vue théorique, le manque d'efficacité des entreprises publiques peut être attribué soit à la nature publique de l'entreprise, soit à la situation de monopole de la plupart des entreprises publiques. De plus, l'existence d'un monopole d'achat et de fourniture dans le cadre d'une relation de long terme permet au producteur d'accéder à des intrants de qualité reconnue et diminue en général les coûts de transaction. Enfin, la rente de situation du monopole peut être un élément de financement du progrès technique.

Dans le cas du coton les deux problèmes se conjuguent. Araujo-Bonjean et Chambas (1998) font remarquer qu'une situation de monopole engendre des inefficacités allocatives, mais permet de bénéficier d'économie d'échelle.

### **23 L'intervention de l'Etat vis à vis des cultures vivrières : mil, sorgho, maïs, arachide et sucre**

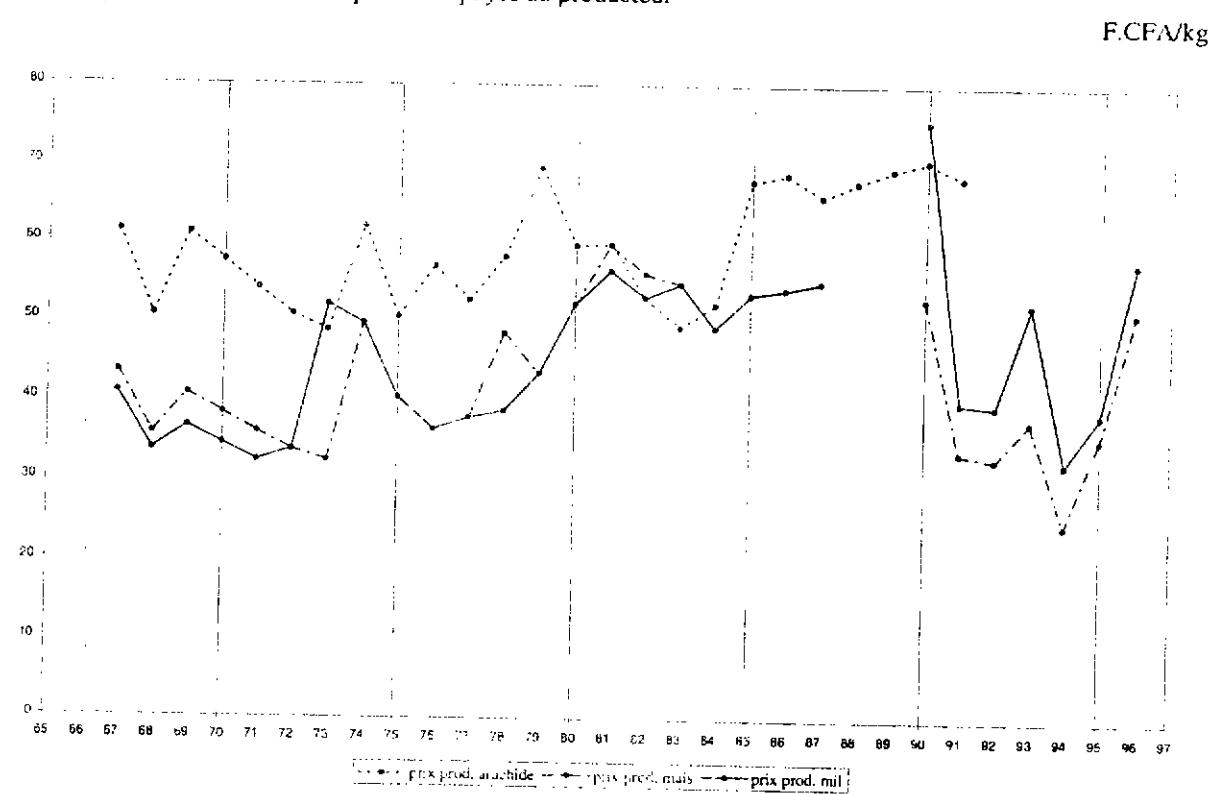
#### *L'évolution des céréales et de l'arachide*

Le secteur céréalier a bénéficié de la politique de libéralisation des activités économiques au Mali dès 1982. La forte expansion du secteur cotonnier et du secteur rizicole aurait toutefois pu avoir un impact négatif sur l'évolution des autres productions agricoles du pays. En fait, si les superficies allouées aux cultures vivrières ont plutôt stagné, il y a eu une diffusion du progrès technique des secteurs cotonnier et rizicole vers les autres secteurs agricoles. L'amélioration des rendements a entraîné une augmentation de la production. Ainsi,

<sup>71</sup> Par exemple, en matière d'intrants agricoles, l'Etat n'est pas en mesure de contrôler la qualité de l'ensemble des produits susceptibles d'être offerts sur le marché.

entre 1980 et 1996, le taux de croissance des productions vivrières a été de 4,9 % par an en moyenne (graphiques V7 et V8)

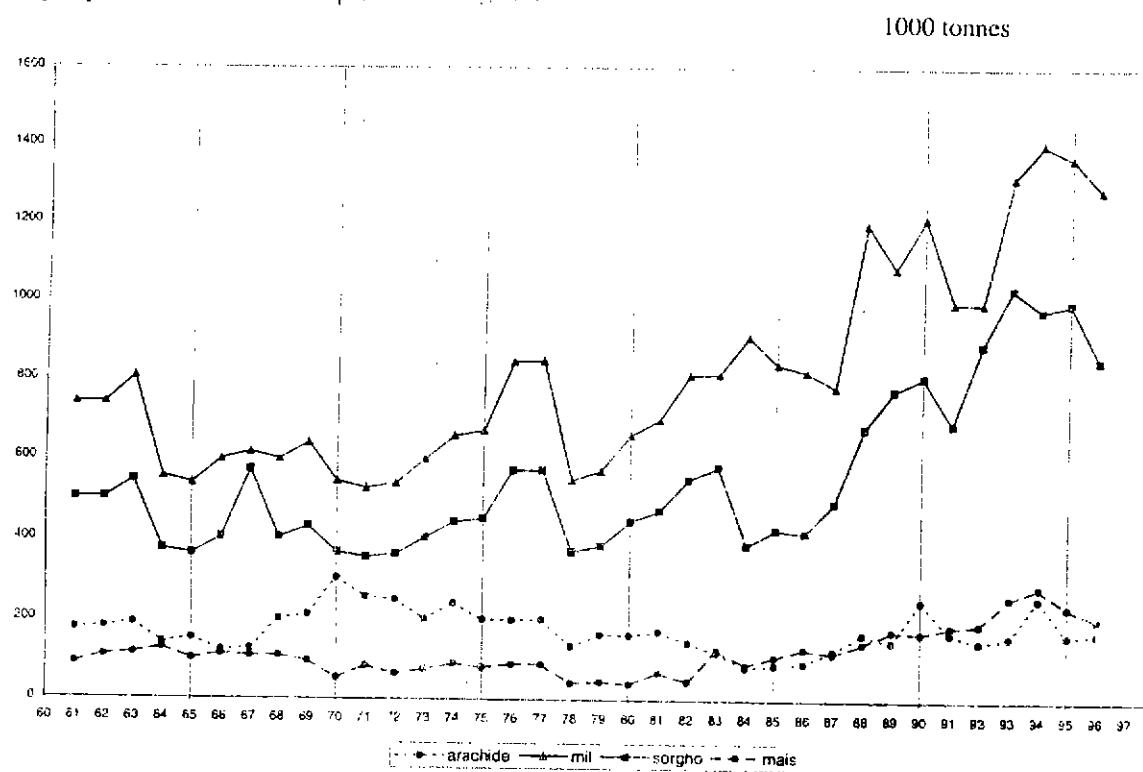
Graphique V 6 : Evolution des prix réels payés au producteur



Notes : Les prix ont été déflatés par l'indice des prix à la consommation africaine, base 100 en 1990.  
Source : FAO.

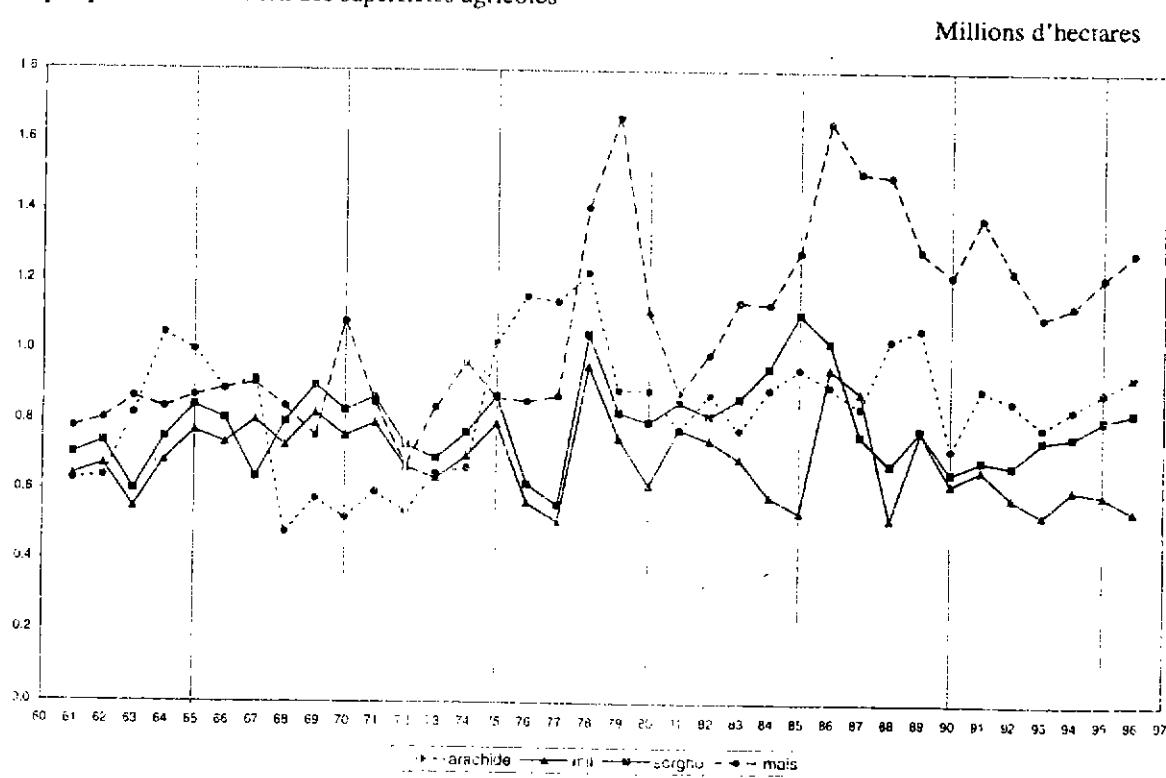
Le secteur de l'arachide apparaît spécifique. Initialement culture commerciale, la production d'arachide s'est vue concurrencée par le développement de productions de substitution dans d'autres régions du monde (tournesol, ...). Elle est donc aujourd'hui destinée principalement à l'auto-consommation et à la transformation pour les besoins locaux (pâte d'arachide, ...). C'est la seule culture qui a un niveau de production annuelle sur les dix dernières années inférieur à celui de 1970.

**Graphique V 7 : Evolution des productions agricoles**



Source : FAO.

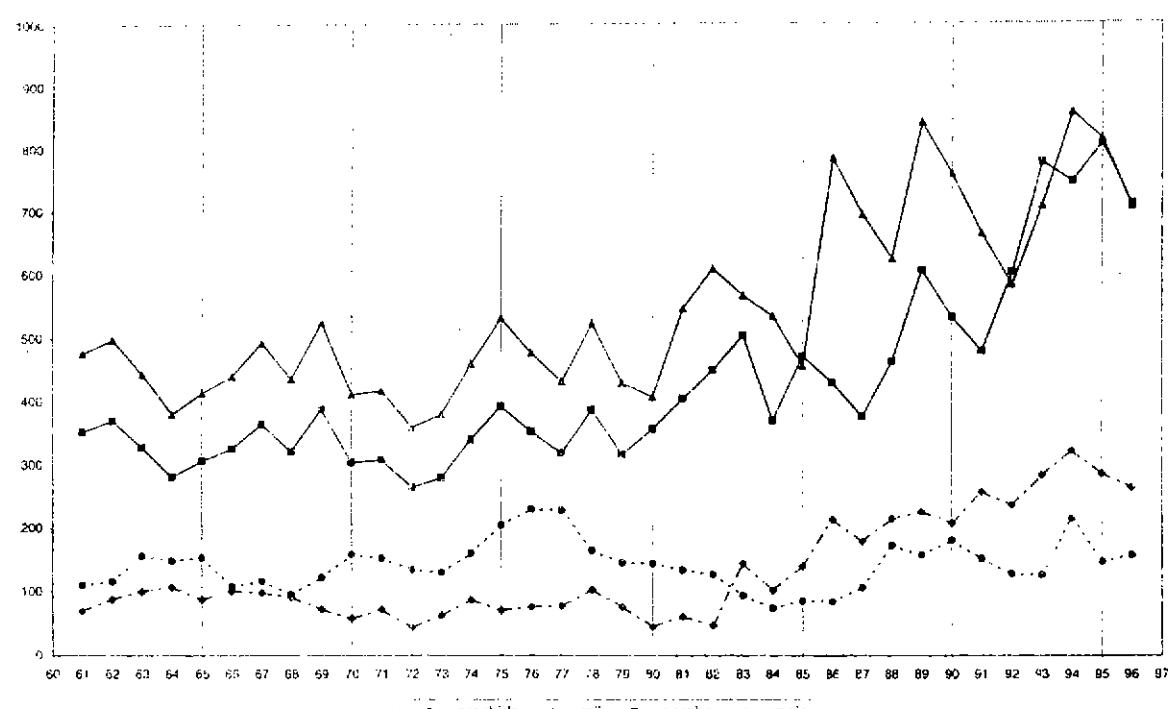
**Graphique V 8 : Evolution des superficies agricoles**



Source : FAO.

Graphique V 9 : Evolution des rendements agricoles

(tonnes/ha)



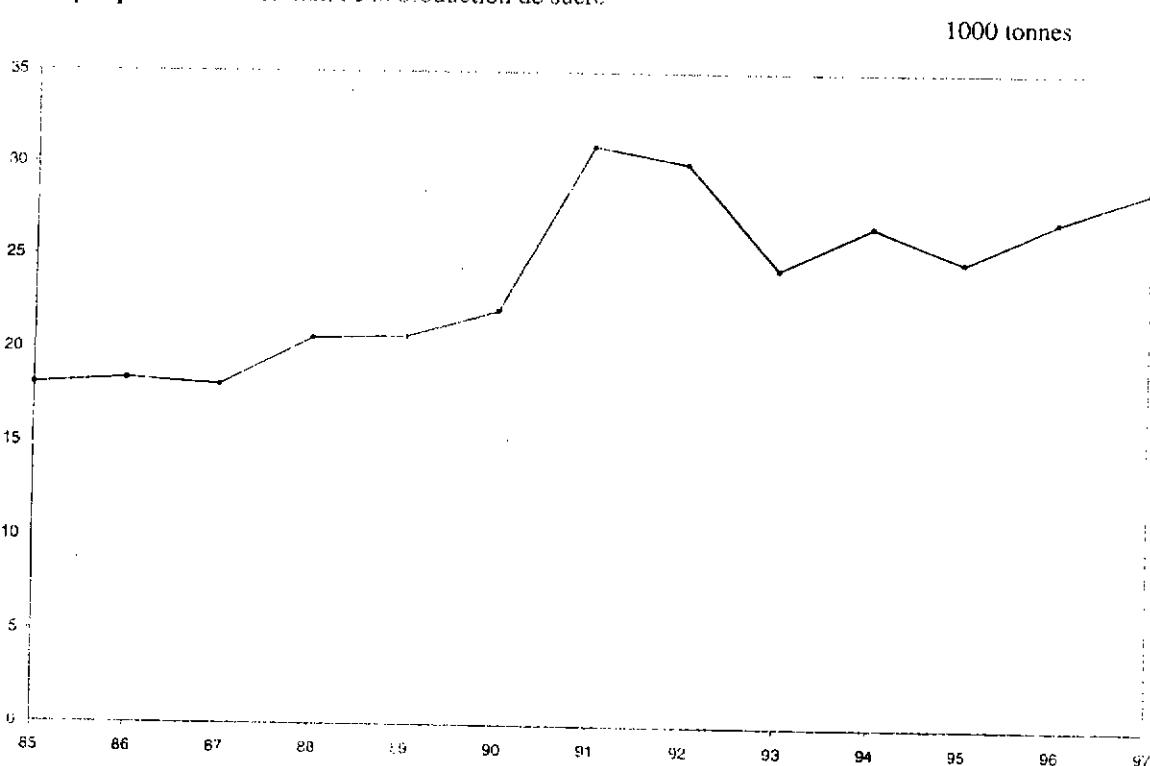
Source : FAO.

#### *L'évolution du sucre*

Le sucre tient une place à part dans l'agriculture malienne. En effet, compte tenu de sa faible compétitivité internationale, ce secteur reste très protégé<sup>72</sup>. Ce sont des considérations à la fois politiques et d'aménagement du territoire qui font que partout en Afrique de l'Ouest le sucre demeure un produit sensible pour les gouvernements. La société publique de transformation du sucre a néanmoins été partiellement privatisée en 1996. On observe sur l'ensemble de la période un certain développement de la production de sucre (graphique V 10).

<sup>72</sup> Le sucre bénéficie d'une protection douanière importante à travers des droits de douane de 35 % auxquels s'ajoute une taxe conjoncturelle à l'importation (TCI) de 55 % (OMC, 1998).

Graphique V 10 : Evolution de la production de sucre



Sources : OMC, 1998.

#### 24 L'intervention de l'Etat vis à vis de l'élevage

L'élevage contribue pour 10 % à la formation du PIB et est la troisième source de recettes d'exportations (12,8 %) derrière le coton et l'or. Le cheptel bovin est le plus important d'Afrique de l'Ouest (près de 6 millions de tête) et le Mali alimente la sous-région en viande bovine sur pieds.

Ce secteur se caractérise par une très faible intervention de l'Etat notamment, par rapport au coton et au riz. L'Etat est intervenu essentiellement de manière indirecte dans le cadre de projets financés par les bailleurs de fonds. Depuis l'Indépendance, l'Etat n'est pas parvenu à pallier la confusion des droits fonciers qui est à l'origine de conflits récurrents entre éleveurs et agriculteurs. Ces conflits aggravés par l'accroissement démographique ont structurellement pénalisé le développement de l'élevage et expliquent en partie la faible productivité de ce secteur et son extensification. De même l'Etat n'est pas parvenu à promouvoir un système de santé animal efficace.

La dévaluation du F.CFA en 1994 a favorisé les exportations maliennes notamment vers la Côte d'Ivoire. En effet, l'accroissement du prix relatif des viandes importées hors UEMOA et la baisse du revenu des couches urbaines ivoiriennes ont entraîné un report de la demande vers les produits de l'élevage malien. Ainsi, les exportations sont passées de 220 000 bovins en 1993 à 417 000 en 1996.

### 3 L'amélioration de la gouvernance

La gestion de l'Etat a été fortement marquée par le choix initial en faveur d'une économie étatique gérée par une bureaucratie. Ce mode de gestion a été à l'origine de gaspillages considérables (J.R. de Benoist, 1998) et d'un accaparement des richesses au profit d'une minorité. Le coup d'Etat militaire de 1968 n'a pas empêché, bien au contraire, la poursuite de la stratégie d'accaparement. En particulier la multiplication des opérations de développement a fourni des possibilités de détournement de ressources considérables. Ces phénomènes ont engendré des tensions croissantes, tensions qui seront à l'origine, en dépit de l'apparente stabilité du régime de Moussa Traoré, d'un risque politique croissant (Azam, Berthélémy, Calipel, 1996 ; Azam, Morrisson, 1999), qui a débouché sur le renversement du régime en 1992.

La capacité d'une gestion efficace des ressources de l'Etat a été compromise non seulement par des comportements d'accaparement mais aussi par le développement de graves troubles civils. Les chocs climatiques de 1973-75 et du milieu des années quatre vingt ont décimé les troupeaux et incité les populations du Nord à migrer notamment vers l'Algérie et la Libye. Certains des migrants s'engagèrent dans la Légion Islamique du colonel Khadafi. Dès 1990, les premières rébellions attisées par une discrimination des dépenses publiques au détriment des régions du Nord se produisent. Le Mouvement Unifié de l'Azawad (MUA) fédère les principaux mouvements de la rébellion. Malgré diverses tentatives pour désamorcer la crise (accords de Tamanrasset en janvier 1991), les troubles vont s'aggravant. À ses débuts le régime de transition, à travers l'échec des accords de Bamako (avril 1992), ne parvient pas à rétablir la paix. Cet objectif ne sera atteint qu'au terme des accords de Bourem (novembre 1994) ; les derniers troubles importants cesseront au cours de l'année 1995. Il s'agit là d'un acquis essentiel du régime actuel.

Le rétablissement de la paix civile coïncide sensiblement avec la mise en place de l'UEMOA. Dans ce cadre d'intégration régionale est créé un nouvel environnement juridique pour les entreprises (droit des affaires, droit du travail, droit des assurances...). Le plus souvent les législations désordonnées applicables ont été conçues et harmonisées au niveau régional ce qui accroît leur crédibilité. La fin des années quatre-vingt-dix voit la mise en place de l'ensemble des juridictions nécessaires à une activité économique dans un cadre libéralisé. De plus, depuis 1991, on doit souligner le développement d'un régime démocratique qui a consenti des efforts pour une meilleure répartition des dépenses publiques notamment en faveur de l'éducation primaire et du développement d'infrastructures collectives. Cependant, on manque d'éléments pour apprécier l'évolution de la corruption, qui au dire des opérateurs économiques reste considérable. Contrairement au Burkina Faso les tentatives pour lutter contre la corruption manquent de crédibilité ou apparaissent sans continuité. De plus, en 1998 et 1999, dans l'attente d'échéances électorales s'est développé un climat d'attentisme dans la haute administration préjudiciable à une bonne gestion des ressources publiques.

## Conclusion du chapitre V

Après une longue période d'intervention massive de l'Etat dans les activités économiques notamment à travers un large secteur d'entreprises publiques et des réglementations contraignantes, l'Etat malien se désengage. Cependant, ce désengagement reste limité en raison du manque d'entrepreneurs locaux mais aussi de la volonté de l'Etat de préserver sous son contrôle un secteur public « stratégique » (électricité, eau, téléphone).

Le mode d'intervention de l'Etat en faveur du monde agricole a profondément évolué. Une réorganisation des filières coton et riz a permis des progrès importants dans les rendements et ces progrès de productivité se sont propagés aux cultures vivrières. Cependant, la libéralisation de la filière coton suscite un vif débat en raison des performances passées de la filière et des difficultés que rencontre l'Etat pour assurer sa fonction de régulation des marchés.

En dépit de la démocratisation progressive du régime politique à partir de 1992 et du retour à la paix civile en 1995 grâce aux solutions apportées aux problèmes du Nord, la bonne gouvernance est encore compromise par la stratégie d'accaparement, largement pratiquée sous le régime de Modibo Keita et accrue par celui de Moussa Touré.

## **Chapitre VI - Les sources de la croissance : une évaluation économétrique**

L'objectif est maintenant de dégager de manière quantitative les déterminants de la croissance. Nous allons examiner successivement le modèle, les variables retenues, la méthode économétrique et les principaux résultats.

### **1 Le modèle**

La variable expliquée est le taux de croissance du produit intérieur brut réel par tête. Pourquoi a-t-on privilégié cette variable plutôt que le produit en niveau ? La réponse est double. D'une part, sur le plan théorique, les modèles de croissance malgré leurs diversités conduisent à expliquer le taux de croissance et non le niveau du produit par tête. D'autre part, d'un point de vue économétrique, retenir une variable en taux de croissance plutôt qu'en niveau permet d'éviter les difficultés de traitement des données liés à la non-stationnarité des variables, à savoir la présence dans ces variables de tendances déterministe ou stochastique qui sont sources de régressions artificielles. Il est vrai que l'économètre dispose des techniques de co-intégration. Cependant, celles-ci ont été surtout développées pour des séries purement temporelles.

Le cadre retenu pour expliquer le taux de croissance du produit conduit à distinguer deux sortes de variables explicatives. D'une part, le niveau initial des variables d'état et deuxièmement des variables de contrôle. Quelques mots d'explication sont ici nécessaires.

Toutes ces variables sont issues de la théorie néo-classique de la croissance. Les modèles de croissance néo-classiques prédisent, toutes choses égales par ailleurs, que les pays tendent à croître plus lentement lorsque les stocks initiaux de capital physique et de capital humain par tête sont plus importants. Ce résultat est la conséquence de l'hypothèse des rendements décroissants des facteurs. Ces variables de capital sont désignées sous le nom de variables d'état.

Les modèles néo-classiques de croissance ont une autre implication : à savoir la convergence du produit par tête vers une valeur désignée sous le nom d'état régulier de l'économie. Asymptotiquement, dans l'hypothèse d'un progrès technique considéré comme exogène, le taux de croissance du produit par tête doit donc être égal au taux de progrès technique de l'économie. On peut récapituler ces deux implications dans la proposition suivante : le taux de croissance du produit par tête décroît au fur et à mesure que les économies se rapprochent de l'état régulier. Autrement dit, les économies convergent vers l'état régulier.

Cependant, l'état régulier de l'économie n'est pas donné une fois pour toutes. Il peut être influencé par différents facteurs. Ainsi, considérons une même économie à deux instants différents du temps  $t$  et  $t+1$ . Selon l'hypothèse de convergence, le taux de croissance de cette économie est d'autant plus élevé que le produit par tête initial est faible, c'est-à-dire à la date la plus éloignée dans le temps ( $t$ ). Mais, si, par exemple, le taux d'investissement est plus élevé en  $t+1$ , alors le taux de croissance de l'économie en  $t+1$  sera plus élevé que le taux de croissance de l'économie en  $t$ . Que s'est-il passé ? L'élévation du taux d'investissement a accru le produit par tête de l'état régulier, c'est dire que l'état régulier s'est déplacé. Dans ce cas, l'économie en  $t+1$  se trouve proportionnellement plus éloignée de l'état régulier qu'elle ne l'était en  $t$ . Elle doit donc croître plus vite.

Les variables de contrôle qui déterminent la position de l'état régulier et permettent donc de tenir compte des évolutions temporelles, mais également des différences de position des états réguliers entre les économies, sont de deux types. D'une part les variables d'environnement et d'autre part les variables de politique économique.

Dans la première catégorie, on met l'ensemble des variables qui échappent à l'influence de la politique économique du pays. Il s'agit bien évidemment de l'évolution climatique, mais également de l'environnement économique international, de l'environnement politique intérieur et de l'environnement démographique. Dans la seconde catégorie figure l'ensemble des politiques gouvernementales macro-économiques et sectorielles.

Dans les modèles néo-classiques, les variables de contrôle agissent seulement sur la position de l'état régulier des économies et donc sur le produit par tête de l'état régulier. C'est

dire que les variables de contrôle influencent le taux de croissance seulement pendant la phase de transition vers l'état régulier et non sur le taux de croissance de l'état régulier qui est exogène. Ne s'agit-il pas d'une limite sérieuse pour étudier les déterminants de la croissance en longue période ? La réponse est paradoxalement négative. En effet, il est vraisemblable que quand l'état régulier change, les variables ne s'ajustent que lentement à la nouvelle position. Par conséquent, une modification dans les variables de contrôle peut agir pendant un temps assez long sur le taux de croissance.

En bref, le modèle estimé est le suivant :

$$Y_{it} = g(K_{it-1}, H_{it-1}, E_{it}, P_{it})$$

Où  $Y_{it}$  représente le taux de croissance du produit par tête du pays  $i$  entre  $t-1$  et  $t$ ,  $K_{it-1}$  le stock de capital physique par tête en  $t-1$ ,  $H_{it-1}$  le stock de capital humain en  $t-1$ ,  $E_{it}$  les variables d'environnement en  $t$  et  $P_{it}$  les variables de politique économique en  $t$ . Cette équation est celle retenue par exemple par Barro et Sala-I-Martin (1996).

## 2 Les variables

Pour saisir le niveau initial des variables d'état nous sommes confrontés à une difficulté. En effet, les données sur le stock de capital physique sont très imprécises dans la mesure où elles reposent d'une part sur des hypothèses non vérifiables concernant les taux de dépréciation et d'autre part sur des mesures de l'investissement souvent douteuses. En conséquence, nous supposons, que toutes choses égales par ailleurs, un niveau plus élevé du produit réel par tête reflète un stock de capital physique par tête plus important. Le signe attendu est négatif<sup>73</sup>.

Concernant le capital humain, la difficulté est identique, sinon plus grande. Les variables retenues mesurant le niveau scolaire sont en logarithme d'une part le nombre moyen d'années de scolarité primaire de la population active et d'autre part le nombre moyen

<sup>73</sup> Cette hypothèse est faite, entre autres, par Barro et Sala-I-Martin (1996) p. 463. Le produit par tête est introduit en logarithme.

d'années de scolarité primaire et secondaire. Cet indicateur a l'inconvénient de traiter de façon équivalente les années d'études quelle qu'en soit la qualité (Arcand, Guillaumont et Guillaumont, 1999). Ces variables sont calculées par Nehru, Swanson et Dubey jusqu'en 1987 et prolongées par Berthélemy et Söderling selon une méthode de l'inventaire permanent. Concernant le niveau de santé, la seule variable à notre disposition est l'espérance de vie à la naissance dont l'évaluation est particulièrement difficile.

Le signe attendu du capital humain est positif et cela pour deux raisons. D'abord, dans les modèles néo-classiques à deux facteurs de production (capital matériel et capital humain) une augmentation du rapport capital humain sur capital physique accroît le taux de croissance de l'économie (Barro et Sala-i-Martin 1996). Le capital humain est ici considéré comme un facteur de production. Cependant son effet est largement fonction de l'environnement socio-économique et en particulier de la politique économique et de l'instabilité politique (Arcand, Guillaumont et Guillaumont, 1999). Ensuite l'accumulation du capital humain accroît la productivité des autres facteurs en augmentant la capacité d'innovation du pays, en permettant une meilleure allocation des ressources et en engendrant des externalités positives (Lucas, 1988).

Concernant les variables d'environnement, il convient d'abord de saisir les effets des chocs climatiques. Ainsi que cela a été souligné plus haut, il ne nous est pas paru pertinent de retenir une variable comme la hauteur des pluies annuelles. Il aurait été possible d'introduire de simples variables muettes temporelles pour saisir les grands épisodes de sécheresse. Cependant ces variables sont trop grossières et ne permettent pas de tenir compte de l'intensité des épisodes climatiques. Aussi, nous avons finalement choisi comme variable approchée de l'environnement climatique le taux de croissance de la production céréalière du Sahel. Cette variable définie au niveau régional permet d'éviter un biais de simultanéité qui surviendrait pour une variable définie au niveau national.

Concernant l'environnement international, nous avons tenu compte de l'évolution des prix mondiaux en introduisant le logarithme et le taux de croissance des termes de l'échange. Dans le même ensemble de variables, nous avons introduit le logarithme des apports publics nets par tête. Cette variable est exogène dans le cas du Mali puisque largement déterminée par l'environnement extérieur.

Pour saisir l'évolution de la conjoncture ivoirienne nous avons introduit le taux de croissance du produit par tête réel de la Côte d'Ivoire. Il est vrai que les flux migratoires dépendent, sans doute du différentiel de produit par tête entre les deux pays. Nous avons donc aussi introduit cette variable. La conjoncture des pays voisins peut également jouer d'où l'introduction du taux de croissance moyen des pays voisins. Pour tenir compte des flux migratoires vers les pays de l'OCDE et en particulier vers la France, on a également testé le pouvoir explicatif du taux de croissance des pays de l'OCDE et de la France. Mais il est possible que la meilleure façon de saisir l'impact des flux migratoires est d'introduire simplement les transferts des travailleurs émigrés rapportés au produit.

L'environnement politique intérieur ne peut être qu'approximativement capté par un ensemble de variables muettes représentant soit les émeutes, les assassinats politiques, les coups d'Etat ou les révoltes (données OCDE). On essaye ici de saisir l'influence de l'instabilité politique sur la croissance. Quant à la qualité des règles juridiques et des institutions ou la nature démocratique des régimes, la dimension essentiellement temporelle de notre échantillon rend malaisée la prise en compte de leur effet en raison des difficultés de saisir leur évolution.

Enfin, concernant l'environnement démographique, on a introduit le taux de croissance de la population. Le signe attendu est négatif dans l'hypothèse d'une fécondité exogène (cf. chapitre I).

L'influence du développement financier du pays est saisi par le taux de monétarisation de l'économie calculé comme le rapport entre M3 et le PIB. Le signe attendu est positif (cf. chapitre IV).

Dans le groupe des variables de politique économique, on a testé l'influence du taux de prélèvement public et de sa structure représentée par la part des taxes sur les échanges dans le prélèvement public. Le signe attendu de la première variable est ambigu dans la mesure où il n'a pas été possible de contrôler les effets de la fiscalité par un indicateur homogène de dépenses publiques (cf. chapitre III). Le signe de la seconde variable est, du fait des distorsions de marché, négatif.

On introduit également un indicateur de compétitivité, à savoir les taux de change effectif réel. Sa diminution signifie une augmentation de compétitivité. Enfin le taux d'ouverture a un statut un peu ambigu dans la mesure où il est largement influencé par des variables d'environnement (cf. chapitre I). Cependant son introduction, à côté de ces variables peut permettre de tenir compte des conséquences sur la croissance d'une stratégie d'ouverture. Il en est de même du taux d'investissement puisque les variables d'environnement mais aussi de politiques peuvent agir sur la croissance par son intermédiaire. Son introduction reflète donc la composante purement exogène de l'investissement et en particulier de l'investissement public.

### 3 La méthode économétrique

Nous avons choisi de travailler sur un échantillon unique Burkina Faso et Mali. C'est dire que notre échantillon comprend une double dimension : temporelle (1960-1997) et nationale (Burkina Faso et Mali). Utiliser un échantillon composé de ces deux pays pour déterminer les sources de la croissance permet d'accroître le degré de liberté du modèle et la variabilité des statistiques. On peut donc s'attendre à des résultats économétriques de meilleure qualité. Il est vrai que ces deux pays, bien que proches, peuvent présenter certaines différences. Cependant, l'économétrie met à notre disposition des techniques permettant de contrôler une éventuelle spécificité nationale. Il s'agit de la méthode des effets fixes consistant à introduire une variable muette captant la spécificité du Burkina Faso (BF), (pour une utilisation des données de panel permettant de tester des modèles de croissance cf. Islam, 1995).

La dimension essentiellement temporelle de l'échantillon a pour conséquence que l'on saisit des mouvements à court terme des taux de croissance qui sont largement imputables à des variations de la demande. C'est dire que l'on explique autant sinon plus des écarts du produit par rapport à son niveau tendanciel liés à des facteurs de demande que des variations de ce même niveau tendanciel explicables par des mouvements d'offre<sup>74</sup>.

<sup>74</sup> Il est extrêmement difficile de définir une variable de demande. On ne peut donc pas distinguer les mouvements d'offre des mouvements de demande.

L'estimateur retenu est celui des moindres carrés ordinaires<sup>75</sup>. Pour éviter un possible biais de simultanéité, les variables représentant les transferts des travailleurs et les apports publics nets sont introduits avec un décalage temporel d'une année.

#### 4 Résultats ; conclusion du chapitre VI

Les estimations économétriques conduisent aux observations suivantes :

- Les variables de capital humain par tête ne sont jamais significatives et cela quelle que soit la variable approchée retenue. Comment peut-on expliquer ce résultat ? Tout d'abord, les mesures de capital humain sont, sans aucun doute, très imparfaites. Ensuite le capital humain peut sans doute expliquer des écarts de croissance entre pays mais il est peu vraisemblable qu'il puisse rendre compte des variations annuelles très fortes du taux de croissance en raison des délais nécessaires pour que les investissements en capital humain agissent. Par contre, conformément à notre cadre théorique, le produit par tête joue négativement<sup>76</sup>. Il est vrai qu'on saisit ici peut-être plus simplement un effet de rattrapage du produit par rapport à son niveau normal.
- Concernant les variables d'environnement, le climat revêt une grande importance pour expliquer les fluctuations de taux de croissance. Les termes de l'échange jouent également le rôle attendu. De la même façon une augmentation des apports publics nets permet un taux de croissance plus élevé.

<sup>75</sup> On tient compte de la non-sphéricité des écarts aléatoires par la méthode de Newey-West (1987). Cette méthode permet de corriger non seulement l'hétérosécédasticité mais également l'autocorrélation des écarts aléatoires

<sup>76</sup> Le produit par tête étant une approximation du capital par tête, nous avons remplacé le produit par tête par le capital par tête dans l'équation testée. Pour calculer le capital par tête, nous utilisons la méthode de l'inventaire permanent. Cette méthode nécessite la connaissance des données sur l'investissement brut, le taux de dépréciation du capital et le stock de capital pour une année donnée. Les données d'investissement brut sont tirées de la base de données de la banque mondiale. Nous fixons le taux de dépréciation à 4, valeur qui est fréquemment utilisée dans la littérature. Pour estimer le stock de capital initial, nous adoptons la méthode développée par V. Nehru et A Dhareshwar (1993). Cette méthode est une version corrigée de celle de Harberger (1978). Il s'avère cependant que la variable de capital par tête n'est pas significative et que le pouvoir explicatif de l'équation est considérablement diminué.

- S'agissant de l'environnement régional, il a été seulement possible de mettre en évidence l'influence positive de l'émigration par la variable des transferts privés nets des travailleurs. Enfin, la seule variable de politique intérieure qui semble avoir un effet sur la croissance est une variable muette prenant la valeur de 1 en présence d'émeutes<sup>77</sup>. Les variables muettes assassinats, révoltes et coups d'état ne sont pas significatives. De même, l'introduction d'une variable muette composite n'a pas donné de résultats significatifs.
- Les variables de politique économique ne sont pas significatives. La première explication renvoie à la médiocre qualité des indicateurs. De plus, compte tenu de l'importance des contraintes, il est probable que la politique économique soit largement déterminée par l'environnement du pays et par conséquent que ses effets soient saisis par ces mêmes variables d'environnement. Cependant, si les facteurs d'environnement sont correctement pris en compte, on peut approcher les effets de la politique économique en introduisant un trend. On fait alors l'hypothèse d'une amélioration continue des choix de politique économique. Cette variable n'est pas significative. Par contre lorsqu'on introduit à côté de ce trend, un trend multiplicatif d'une variable muette Burkina Faso, cette dernière variable devient significative. C'est dire que la politique économique ne se serait pas améliorée de façon notable dans le cas du Mali<sup>78</sup>. Cette méthode peut être critiquée dans la mesure où on peut considérer que la politique économique est passée par des phases très différentes. On a donc introduit par pays des variables muettes captant les grandes phases de politique économique<sup>79</sup>. Ces variables, ne sont pas significatives. Il est donc impossible de repérer économétriquement l'impact des mesures de libéralisation sur la croissance malienne.

<sup>77</sup> La variable émeute ne prend des valeurs non nulles que dans le cas du Mali. Par conséquent, cette variable capte une variabilité temporelle au Mali et une variabilité spatiale entre le Burkina et le Mali. Lorsqu'on travaille avec des données empilées la constance d'une variable sur un pays ne justifie pas son exclusion puisque dans ce cas, on se heurterait au problème de la variable omise pertinente.

<sup>78</sup> La variable muette additive Burkina Faso joue négativement. Il est possible, avec prudence, d'interpréter ce résultat par l'existence d'avantages structurels spécifiques au Mali par rapport au Burkina (importance des ressources naturelles).

<sup>79</sup> Avant et après 1982 ou avant 1982, 1982-1992, après 1992.

Tableau VI : Modèle économétrique sur données de panel, Burkina Faso et Mali : 1966-1997

Variable expliquée	Taux de croissance du PIB par tête		
Nombre d'observations	50		
Variable	Coefficient	T de student	Probabilité
Constante	4,21	2,34	0,02
Burkina Faso	-8,23	2,93	0,01
PIB par tête (-1)	-0,28	2,53	0,02
Transferts des migrants sur PIB (-1)	0,05	3,63	0,00
Termes de l'échange (-1)	0,23	1,92	0,06
Taux de croissance de la production céréalière du sahel	0,07	1,65	0,10
Taux de croissance de la production céréalière du sahel (-1)	0,09	2,57	0,01
Emeutes	-0,03	3,94	0,00
Aide par tête (-1)	0,04	1,79	0,08
Trend	-0,001	0,94	0,35
Trend*BF	0,004	2,92	0,01
R <sup>2</sup>	0,54		
R' ajusté	0,43		
Méthode	Moindres carrés	Newey-West	

## **Chapitre VII - Perspectives et conclusions : de la transition à l'émergence ?**

L'expérience du Mali en matière de croissance économique est intéressante à bien des égards, en particulier en raison des phases de politique économique qui se sont succédé et des handicaps que ce pays a dû surmonter. La croissance modeste mais réelle qu'il a enregistrée ces trente dernières années, qui a accompagné une longue transition, permet-elle d'espérer l'émergence ?

### **1 - D'évidents handicaps initiaux, une croissance au demeurant positive**

Le Mali, qui appartient aux catégories des pays à faible revenu et des pays les moins avancés, est l'un des pays les plus pauvres de la planète. Ainsi son produit national brut par habitant le classe-t-il au 119<sup>ème</sup> rang sur 129 (1996).

L'économie du Mali présente des caractéristiques structurelles qui incluent des handicaps manifestes pour sa croissance.

- le caractère enclavé du pays qui grève considérablement les coûts de transport,
- le climat sahélien avec des épisodes de sécheresse récurrents,
- la faiblesse initiale du capital humain éducatif ou de santé,
- la forte croissance démographique.

De 1965 à 1996, le taux de croissance de la population a été de 2,3 %. On estime que 80 % de la population a aujourd'hui moins de 35 ans, 55 % a moins de 20 ans et 45 % a moins de 14 ans. La faiblesse du taux d'épargne et de l'amélioration du capital éducatif et de santé peut résulter en partie d'une structure par âge aussi jeune.

Malgré ses handicaps, le Mali se situe au sud du Sahara parmi les pays à croissance relativement rapide. En effet, alors que la majorité des pays de la région ont connu des taux de

croissance du produit par tête négatifs, on estime que le taux de croissance annuel moyen du produit par tête du Mali a été de 1965 à 1996 de 0,7 % (soit tendanciellement une augmentation de 24 % sur l'ensemble de la période), ce qui correspond à une croissance du produit global d'environ 3 % par an.. Ce taux de croissance le situe dans le quartile supérieur des pays africains au sud du Sahara. Il est vrai que par rapport à l'ensemble des pays en développement, le résultat ne paraît nullement remarquable, puisque le Mali est alors situé dans la moitié inférieure. Mais si la "performance" d'un pays est appréciée en comparant les résultats à l'environnement (en particulier aux handicaps) auquel le pays a eu à faire face (Guillaumont et Guillaumont 1988), alors la performance du Mali ne paraît pas mauvaise.

Peut-on pour autant considérer que le Mali appartient à "l'Afrique émergente" ? Autrement dit, ces relativement bons résultats, en longue période, sont-ils dus à des choix de politique économique qui au total ont été appropriés ? Peut-on alors espérer une certaine durabilité de la croissance, laquelle est une condition nécessaire pour un recul significatif de la pauvreté.

## 2 – Les phases de la politique et de la croissance malienne

Le Mali est un pays qui avait, dès le début de son Indépendance, connu une expérience socialiste de rupture avec le marché mondial, mais qui dès la fin des années soixante a engagé, par paliers, une œuvre de réforme économique dans le sens d'une plus grande libéralisation économique interne et externe, œuvre qui trente ans plus tard n'est nullement achevée. C'est dire que la réforme a été menée comme par étapes, avec des périodes d'accélération et d'autres où le cours des choses a paru se ralentir. Aux cycles de réforme ont correspondu des cycles dans l'intensité de l'aide reçue (cf. Guillaumont, Guillaumont et Amprou, 1999).

Rappelons que l'expérience socialiste initiale du Mali s'est accompagnée en 1962 de sa sortie de la zone franc, suivie d'une période socialiste plus modérée avec, en 1967, sa réintroduction de la zone franc et au début des années soixante-dix un recours au FMI, le premier en zone franc. Durant les années 1980, les conditions politiques se sont dégradées, et

l'on observe plusieurs tentatives de coup d'Etat. La situation économique s'est aggravée aussi, ce qui a obligé, en 1982, le Mali à s'engager avec les institutions de Bretton Woods dans de nouveaux programmes de stabilisation et d'ajustement structurel, cependant qu'en 1984 il intègre l'UMOA. En 1992 enfin le pays a choisi la voie démocratique.

On peut repérer des phases très distinctes dans la croissance malienne. Ainsi, de 1968 à 1974 le produit par tête stagne dans le contexte d'une économie encore très dirigiste. De 1975 à 1979, le produit par tête augmente fortement sous l'effet de bonnes conditions climatiques et d'une évolution favorable des prix du coton. Mais, cette expansion est suivie d'une récession brutale et cela jusqu'en 1982.

Depuis 1983, le produit par tête connaît une tendance à la hausse modérée, de l'ordre de 0,8 % l'an, qui a permis un ralentissement du rythme de paupérisation de la population. Il est possible de relier cette période de croissance assez longue aux réformes issues des programmes d'ajustement structurel. Une manifestation en est fournie par le déclin de la part relative du tertiaire depuis 1982, accéléré en 1994 : cette baisse peut être interprétée comme une réallocation des ressources vers le secteur des biens échangeables, due à la dépréciation, du taux de change réel interne, d'abord sans changement de parité, puis en 1994 au moyen de la dévaluation. On observe durant cette période une croissance sensible du secteur agricole, elle-même favorisée par les réformes propres à ce secteur (céréales, riz, coton), lequel continue de jouer un rôle essentiel pour la croissance malienne.

### **3 – La permanence des facteurs d'instabilité et la gestion de l'instabilité**

Au-delà des cycles de moyenne durée évoqués plus haut, la croissance malienne se caractérise par une très grande variabilité annuelle. Celle-ci est principalement due à l'importance de l'agriculture dans le produit dont l'activité est soumise à des aléas climatiques. Il est possible que cette variabilité ait été un facteur de moindre croissance (cf. Guillaumont, Guillaumont et Brun, 1998).

Un autre facteur d'instabilité résulte de l'évolution des termes de l'échange. Si de 1980 à 1995 la tendance des termes d'échange a été plutôt favorable, le fait notable sur l'ensemble de la période reste cependant leur instabilité avec deux rapides augmentations, suivies de chutes en 1968-1972 et surtout en 1975-1979, et durant les années quatre-vingt, avec une moindre augmentation en 1982-1984 et 1987-1990. Or, les études théoriques et empiriques des effets de l'instabilité, rejoignant en cela les analyses du "syndrome hollandais" en montrent les conséquences macro-économiques négatives pour une économie comme celle du Mali, ouverte sur l'extérieur et vulnérable en raison de sa petite dimension. Cet effet passe à la fois par un découragement de l'investissement productif et par une moindre productivité de l'investissement.

Un troisième facteur d'instabilité, certes en partie endogène, est évidemment l'instabilité politique, entendue au sens large, incluant toute catégorie de troubles, y compris les tentatives de coup d'Etat, instabilité perceptible au Mali malgré la durée du pouvoir de Moussa Traoré. L'instabilité réelle ou potentielle non seulement perturbe l'activité économique, mais aussi engendre du risque, de façon défavorable à l'investissement. On peut espérer que l'instauration d'un régime démocratique depuis 1992 est susceptible de réduire ce facteur de moindre croissance.

Pour ce qui est des deux sources permanentes d'instabilité, le climat et les termes de l'échange, - mais aussi dans une certaine mesure pour l'instabilité politique - deux éléments institutionnels en ont, dans le passé, limité les conséquences défavorables. L'un est l'appartenance à la zone franc (et depuis 1984 à l'UMOA) qui en assurant la convertibilité a mis le pays à l'abri des crises de paiements extérieurs. L'autre est le système de commercialisation de la principale culture d'exportation, le coton, qui, à travers la CMDT a permis de maintenir des prix réels aux producteurs relativement stables, sans les déconnecter de la tendance du marché mondial. Le maintien de ces deux institutions, quels qu'en soient au demeurant les aménagements - et celui de la CMDT est à l'ordre du jour - devrait être dans l'avenir un facteur de durabilité de la croissance. Insistons brièvement sur ces deux facteurs.

a) La convertibilité a sans doute été un facteur de croissance économique de long terme dans la mesure où elle a permis de contenir l'émergence de marchés parallèles de devises qui dans le cas contraire seraient apparus en raison de la difficulté de surveiller les échanges commerciaux. Quant à l'autre aspect de l'appartenance à la zone franc, la fixité du

taux de change, on a noté que l'évolution du taux de change effectif réel du Mali s'est caractérisée depuis trente ans par une forte dépréciation. Non soumis à une forte dégradation tendancielle de ses termes d'échange, le pays ne semble donc pas avoir durablement souffert d'une surévaluation de sa monnaie. Dans ce pays, les principaux effets de la dévaluation du franc CFA en 1994 ont peut-être été obtenus à travers la croissance en Côte d'Ivoire, stimulée par la dévaluation, et plus généralement en raison de la dynamique institutionnelle de l'UEMOA qui a accompagné la dévaluation.

b) Le secteur cotonnier, fortement encadré par la CMDT, a pris une importance considérable depuis le début des années 1980. Malgré une période de crise à la fin des années 1980, crise due pour l'essentiel à des dysfonctionnements institutionnels, la production de coton, qui a connu une expansion remarquable et se poursuit, semble imputable certes à la politique d'encadrement et, plus généralement à un meilleur environnement du monde agricole, mais aussi à une politique qui a maintenu un prix rémunérateur à la production et relativement stable en termes réels, particulièrement au cours des quinze dernières années.

#### **4 – Un environnement externe multipolaire : contraintes et garanties de l'intégration régionale**

Le niveau d'activité du principal pays voisin, la Côte d'Ivoire, joue un rôle important dans la conjoncture du Mali. Or, si l'économie ivoirienne a connu une phase de croissance rapide jusqu'au début des années quatre-vingt, celle-ci a été suivie d'une longue récession qui n'a pris fin qu'en 1994. La conjoncture ivoirienne peut faire sentir ses effets par l'intermédiaire de plusieurs mécanismes dont les conséquences sont parfois contradictoires : effet de demande positif, effet de concurrence sur la main d'œuvre négatif en période de plein emploi saisonnier, effet positif des transferts de travailleurs.

L'effet de la conjoncture sénégalaise, bien que moins sensible que celui de la Côte d'Ivoire, n'est pas négligeable, notamment en raison des migrations.

Si l'essentiel de l'émigration malienne a pour destination la Côte d'Ivoire et le Sénégal, la majeure partie des transferts provenant des travailleurs reçus par le Mali a pour origine la France. On constate depuis une quinzaine d'années une certaine tendance à l'augmentation de ces transferts. Le problème réside cependant dans leur durabilité incertaine, puisque leur évolution est en grande partie indépendante de la volonté du pays.

Enclavé et situé au cœur de l'Afrique de l'Ouest, le Mali, comme le Burkina Faso, voit son avenir dépendre de façon fondamentale de l'évolution de la sous-région et de son intégration. On a déjà noté ce que le Mali peut retirer de son appartenance à l'Union Monétaire Ouest-Africaine. La mise en place de l'UEMOA, selon le calendrier convenu, devrait permettre de renforcer et consolider les progrès considérables déjà réalisés par le Mali depuis la fin des années soixante dans le sens d'une libéralisation des échanges.

Rappelons que le taux d'ouverture du Mali a connu une progression quasi-continue depuis la fin des années 1960. Les restrictions quantitatives ont été supprimées dans leur quasi-totalité, et la protection tarifaire initialement forte a fortement diminué. La baisse et la simplification des tarifs se trouvent confortées par l'application du tarif extérieur commun de l'UEMOA et la libéralisation des échanges à l'intérieur de l'Union.

Le Mali, pays de grande tradition commerçante, est mieux que tout autre à même de tirer profit de cette libéralisation du commerce.

## 5 – La capacité de l'Etat à assurer les services de base

Le dynamisme privé du Mali ne fait guère de doute et constitue un facteur durable de développement. Encore faut-il que l'Etat assume un cadre convenable à l'exercice des activités économiques.

Le rôle de l'Etat malien a profondément et favorablement évolué, sans encore offrir au secteur privé les conditions les meilleures de son développement. La politique budgétaire malienne présente une caractéristique permanente : l'Etat malien finance une dépense

publique substantielle tout en mobilisant un montant modéré de ressources publiques, grâce au niveau élevé des dons externes qu'il reçoit. Au demeurant, le ratio de l'ensemble des ressources de l'Etat par rapport au PIB évolue de manière assez heurtée, dans une fourchette de 10 à 15 % du PIB. La taxation a été et reste encore fortement dépendante du commerce extérieur (un tiers environ des ressources publiques provient des tarifs).

Le taux de dépenses publiques par rapport au PIB s'établit à environ 21 %. Depuis 1983, la dépense publique tend à croître au profit des dépenses en capital, lesquelles depuis 1994 représentent la moitié du total. Un montant faible des dépenses est consacré aux charges des intérêts de la dette publique, le Mali étant parvenu à éviter un endettement public excessif, grâce à l'aide extérieure et à des apports à des conditions de faveur. De plus, le Mali n'a jamais connu de boom de l'investissement public consécutif aux améliorations des termes de l'échange et générateur ailleurs de syndrome hollandais. Enfin l'Etat malien depuis 1987 contribue de manière significative à la formation de l'épargne intérieure.

Quant au besoin d'emprunt net évalué sur la base des ordonnancements, il s'établissait, sur la période 1982-85, en moyenne à plus de 5 % du PIB, ce qui était important, mais a pu être satisfait à des conditions de faveur. A partir de 1985, on a de plus observé une tendance à la réduction du besoin d'emprunt net, grâce à la baisse du besoin de financement net global et à une progression des dons.

D'autre part, après une longue période d'intervention massive de l'Etat dans les activités économiques, notamment à travers un large secteur d'entreprises publiques et des réglementations contraignantes, l'Etat malien se désengage. Les privatisations en cours semblent conduire à un assainissement durable du secteur industriel. Cependant, le désengagement public reste limité en raison de la volonté de l'Etat de maintenir sous son contrôle un secteur public « stratégique » (électricité, eau, téléphone).

Parallèlement à la privatisation d'industries, l'Etat a réduit son intervention directe dans le monde agricole. Un nouveau cadre institutionnel a favorisé des progrès remarquables dans la production de coton et de riz, dus essentiellement à une augmentation des rendements.

Finalement, la croissance économique du Mali demeure fortement handicapée par la faiblesse des différentes infrastructures collectives matérielles (communications, eau, etc.) et

plus encore par la difficulté de mobiliser des ressources pour financer les dépenses de santé et d'éducation, qui, compte-tenu des niveaux de santé et d'éducation, sont une priorité.

## **6 – Démocratisation, aide et croissance durable : la réforme inachevée**

Durant les trente dernières années, le Mali a reçu un volume d'aide important et dont l'intensité (en % du PIB) manifeste une tendance croissante. Au demeurant, cette intensité a connu des cycles successifs, qui ont plus ou moins épousé le profil des cycles de réforme économique. L'examen des relations entre aide et réforme au Mali fait apparaître une influence marquée de l'aide sur le rythme et même le contenu des réformes (cf. Guillaumont, Guillaumont et Amprou, 1999).

Toutefois, la relation entre aide et réforme s'est transformée au cours des années quatre-vingt-dix, en raison même du changement majeur qu'a constitué l'avènement d'un régime démocratique. Il semble bien qu'avant cet avènement, les bailleurs de fonds aient exercé une pression plutôt efficace sur les autorités politiques, soutenant les réformateurs au sein de l'appareil politico-administratif et facilitant ou accélérant la décision au plus haut niveau de l'Etat. Dans un régime démocratique, les décisions impliquent une plus large consultation, une plus longue préparation, conduisant à une bonne "acceptation". Les bailleurs de fonds ne peuvent alors exercer la même pression et doivent inciter les autorités à être elles-mêmes les initiateurs des réformes. Ceci implique d'abord une action coordonnée des sources de financement, ce qui fait déjà l'objet au Mali d'une tentative originale et efficace. Mais il faudrait sans doute aussi que cette coordination débouche sur une allocation de l'aide fondée, plutôt que sur l'adoption de mesures particulières, sur les "performances" du pays au sens donné plus haut à terme, c'est-à-dire les résultats ajustés de l'influence des facteurs exogènes.

A cette condition, le volume important encore reçu par le Mali de diverses sources pourrait être un facteur de croissance durable.

Celle-ci implique assurément la poursuite du processus de réforme, dont la nouvelle étape apparaît à la fois difficile et essentielle. Il s'agit du développement d'un cadre institutionnel transparent et fiable, notamment dans le respect des règles de droit et le fonctionnement de l'appareil judiciaire. Des réformes importantes ont été engagées dans le domaine juridique (tribunaux de commerce, harmonisation du droit des affaires dans le cadre de l'OHADA, etc.). Mais une réforme et le bon fonctionnement de l'appareil judiciaire sont encore à réaliser.

Un progrès certes décisif a été accompli dans le domaine de la gouvernance avec le changement de régime politique et le retour de la paix. Mais la corruption ne semble pas avoir disparu. En ce domaine, comme en d'autres, il appartient aux Maliens de pouvoir montrer leur "performance" en choisissant les moyens les plus adaptés et en favorisant la confiance des investisseurs, maliens et étrangers. La réforme à cet égard doit être poursuivie.

Enfin et fondamentalement, eu égard au handicap structurel initial que constituait au Mali le faible niveau des ressources humaines, déjà amplement souligné, le Mali doit trouver les moyens institutionnels de favoriser un développement régulier, c'est-à-dire financé, du développement de ces ressources. L'aide extérieure ne peut le couvrir qu'en partie. C'est dire qu'il est nécessaire de trouver un financement local, public ou privé, qui soit stable, c'est-à-dire à l'abri des fluctuations conjoncturelles. En favorisant l'engagement du Mali dans cette voie, en jugeant de sa performance sous cet angle, les sources d'aide peuvent contribuer mieux que par le passé à l'aménagement d'une croissance significative et durable au Mali.

## Annexes

Tableau A1 : Evolution du TCEN et du TCER

	TCEN	TCER
60	213.2	
61	212.2	182.6
62	212.0	182.6
63	212.0	182.8
64	212.0	186.0
65	212.0	177.3
66	211.6	173.0
67	140.0	119.1
68	105.9	105.2
69	104.3	103.5
70	101.7	101.3
71	101.1	105.3
72	101.5	105.7
73	102.5	102.0
74	100.5	91.7
75	103.6	102.6
76	102.8	103.5
77	100.5	96.5
78	99.9	95.9
79	100.0	96.4
80	100.0	100.0
81	97.5	99.2
82	94.8	98.7
83	92.4	96.4
84	91.2	99.6
85	91.3	96.3
86	92.2	92.0
87	92.2	87.9
88	91.6	84.7
89	91.3	81.4
90	92.9	83.1
91	92.2	81.7
92	93.0	81.3
93	93.2	82.3
94	58.7	62.7
95	59.4	67.7
96	59.4	70.5
97	58.7	

Note : Notes : base 100 en 1980 ; la pondération repose sur la structure des importations pour la période 1980-86 : France 36,1 %, Côte d'Ivoire 24 %, Allemagne 10,6 %, Sénégal 9,2 %, Etats-Unis 4,6 %, Italie 4,5 %, Royaume Uni 3,8 %, Belgique 2,7 %, Japon 2,3 % et Pays Bas 2,3 %.

Sources : CERDI.

Tableau A2 : Charge de la dette extérieure

	Dette/PNB	Dette/Export.	Service/PNB	Intérêts/PNB
1971	87,2	420,3	1,2	0,7
1972	68,7	337,1	1,3	0,7
1973	66,1	326,6	5,8	0,7
1974	81,4	347,9	2,3	0,9
1975	55,7	368,9	3,0	0,9
1976	52,3	286,9	2,8	0,6
1977	55,8	257,2	3,8	1,3
1978	57,7	311,5	4,9	1,7
1979	44,7	224,8	3,6	1,3
1980	45,5	225,7	5,1	2,3
1981	43,9	209,7	15,4	2,9
1982	73,1	383,2	8,5	5,4
1983	94,3	404,6	8,3	4,4
1984	119,5	469,1	11,6	6,8
1985	141,2	486,7	17,5	7,6
1986	116,9	508,7	18,0	6,7
1987	110,5	479,7	16,0	5,5
1988	100,6	468,2	18,0	5,6
1989	105,7	478,8	15,5	4,9
1990	101,3	438,6	11,9	4,2
1991	108,8	459,4	7,9	3,2
1992	103,3	512,4	10,7	3,5
1993	109,9	503,9	13,7	7,5
1994	149,2	554,5	18,0	5,1
1995	123,2	469,5	13,7	3,8
1996	116,3	467,4	17,9	9,5

Sources : World Debt Tables, Banque Mondiale, différents numéros.

Tableau A3 : Evolution de la production industrielle

	indice	variation annuelle
1983	100,0	11,7
1984	126,4	26,4
1985	122,2	-3,1
1986	133,4	9,2
1987	124,5	-6,7
1988	149,3	19,9
1989	127,0	3,2
1990	145,3	14,4
1991	125,0	-14,0
1992	153,6	22,9
1993	133,9	-12,8
1994	155,9	16,4
1995	156,8	0,6

Sources : FMI.

Tableau A4 : Prix aux producteurs des principales cultures (FCFA/Kg)

	Prix courants					Prix réels (déflateur du PIB, base 100 1987)				
	arachide	mais	mil	riz	coton	arachide	mais	mil	riz	coton
1966	8	8	7,5	8	17	61,2	43,4	40,8	45,9	102,0
1967	12	8,5	8	9	20	50,5	35,8	33,7	37,9	84,2
1968	12	8,5	8	9	20	61,0	40,7	36,6	50,9	91,5
1969	15	10	9	12,5	22,5	57,5	38,3	34,5	47,9	95,8
1970	15	10	9	12,5	25	53,9	36,0	32,4	44,9	89,9
1971	15	10	9	12,5	25	50,6	33,7	33,7	42,2	84,4
1972	15	10	10	12,5	25	48,7	32,5	52,0	40,6	81,2
1973	20	16	16	20	37,5	62,0	49,6	49,6	62,0	116,2
1974	20	16	16	20	37,5	50,4	40,3	40,3	50,4	94,5
1975	25	16	16	20	45	56,8	36,3	36,3	45,4	102,2
1976	25	18	18	22,5	45	52,5	37,8	37,8	47,3	94,5
1977	30	25	20	25	47,5	58,1	48,4	38,7	48,4	91,9
1979	40	25	25	31,2	55	69,5	43,4	43,4	54,2	95,5
1980	40	35	35	37,5	55	59,5	52,1	52,1	55,8	81,8
1981	45	45	42,5	50	65	59,7	59,7	56,3	66,3	86,2
1982	45	47,5	45	55	65	53,0	56,0	53,0	64,8	76,6
1983	45	50	50	60	65	49,3	54,7	54,7	65,7	71,1
1984	53	50	50	65	65	52,1	49,2	49,2	63,9	63,9
1985	70	55	55	70	75	67,9	53,4	53,4	67,9	72,8
1986	70	55	55	70	85	68,8	54,1	54,1	68,8	83,6
1987	66	55	55	70	85	66,0	55,0	55,0	70,0	85,0
1988	68			70	85	67,9			69,9	84,8
1989	69			70	85	69,5			70,5	85,6
1990	72	54	77	70	85	70,6	52,9	75,5	68,6	83,3
1991	71	35	41,5	70	85	68,5	33,7	40,0	67,5	82,0
1992		35	42	68	85		33,0	39,6	64,1	80,1
1993		41	57	61	97		37,6	52,3	56,0	89,1
1994		36	47	79	125		24,8	32,4	54,5	86,2
1995		58	63	94	145		35,5	38,6	57,6	88,8
1996		89	100	125	155		51,3	57,6	72,0	89,3
1997		94	105	131	151					

Sources : FAO jusqu'en 1992, puis FMI pour les données agricoles ; FMI pour le déflateur du PIB.

Tableau A5 : Principales productions agricoles

	COTON			ARACHIDE		
	superficie (1000 ha)	production (1000 tonnes)	Rendements (tonnes/ha)	superficie (1000 ha)	production (1000 tonnes)	Rendements (tonnes/ha)
1961	26,0	12,0	0,46	175,0	110,0	0,63
1962	28,3	13,3	0,47	180,0	115,0	0,64
1963	33,5	20,6	0,61	190,0	155,6	0,82
1964	45,0	28,8	0,64	141,0	147,9	1,05
1965	50,0	33,6	0,67	153,0	153,2	1,00
1966	35,0	19,7	0,56	122,0	108,5	0,89
1967	47,1	27,3	0,58	126,3	116,0	0,92
1968	70,7	42,8	0,61	199,8	95,6	0,48
1969	68,2	48,5	0,71	212,0	122,0	0,58
1970	71,0	54,5	0,77	303,0	158,0	0,52
1971	71,5	66,7	0,93	255,0	152,0	0,60
1972	78,0	75,8	0,97	249,0	134,6	0,54
1973	77,0	78,8	1,02	200,0	130,2	0,65
1974	70,0	55,0	0,79	240,0	160,0	0,67
1975	69,0	71,0	1,03	200,0	205,0	1,03
1976	89,6	113,0	1,26	199,0	230,0	1,16
1977	112,6	128,4	1,14	200,0	228,5	1,14
1978	114,0	135,7	1,19	134,3	164,4	1,22
1979	105,6	128,2	1,21	163,6	145,6	0,89
1980	132,9	150,6	1,13	162,2	144,1	0,89
1981	89,7	124,3	1,39	170,9	133,2	0,78
1982	92,0	110,9	1,21	144,5	126,9	0,88
1983	104,0	146,7	1,41	120,0	93,3	0,78
1984	128,5	162,1	1,26	83,0	74,1	0,89
1985	155,0	165,9	1,07	89,4	85,1	0,95
1986	165,5	201,4	1,22	93,2	84,2	0,90
1987	160,8	231,9	1,44	125,6	105,9	0,84
1988	158,6	228,7	1,44	165,8	171,8	1,04
1989	233,9	286,4	1,22	146,9	157,0	1,07
1990	190,1	265,4	1,40	247,7	179,9	0,73
1991	215,3	272,7	1,27	168,7	151,2	0,90
1992	246,5	319,7	1,30	147,6	127,5	0,86
1993	193,9	246,4	1,27	159,9	126,2	0,79
1994	269,4	276,3	1,03	255,4	215,2	0,84
1995	300,0	347,5	1,16	165,0	147,1	0,89
1996	336,2	405,9	1,21	167,9	157,1	0,94

Tableau A5 : Principales productions agricoles – suite –

	MIL			SORGHO		
	superficie (1000 ha)	production (1000 tonnes)	Rendements (tonnes/ha)	superficie (1000 ha)	production (1000 tonnes)	Rendements (tonnes/ha)
1961	740,0	476,0	0,64	500,0	352,0	0,70
1962	740,0	498,0	0,67	500,0	369,0	0,74
1963	806,0	443,0	0,55	544,0	327,0	0,60
1964	554,0	380,0	0,69	374,0	281,0	0,75
1965	537,0	414,0	0,77	363,0	306,0	0,84
1966	597,0	440,0	0,74	403,0	325,0	0,81
1967	615,0	493,0	0,80	570,0	364,0	0,64
1968	597,0	436,0	0,73	403,0	321,0	0,80
1969	639,0	525,0	0,82	431,0	388,0	0,90
1970	542,0	411,0	0,76	366,0	304,0	0,83
1971	525,0	417,0	0,79	355,0	308,0	0,87
1972	537,0	359,0	0,67	362,0	265,0	0,73
1973	597,0	380,0	0,64	403,0	280,0	0,69
1974	657,0	460,0	0,70	443,0	340,0	0,77
1975	670,0	532,0	0,79	451,0	393,0	0,87
1976	844,0	477,0	0,57	570,0	353,0	0,62
1977	846,0	432,0	0,51	571,0	319,0	0,56
1978	546,0	523,0	0,96	369,0	387,0	1,05
1979	570,0	429,0	0,75	384,0	317,0	0,83
1980	660,0	407,0	0,62	446,0	356,3	0,80
1981	700,0	546,0	0,78	472,0	404,0	0,86
1982	813,0	608,0	0,75	549,0	449,0	0,82
1983	815,2	566,3	0,69	580,4	503,7	0,87
1984	909,6	534,1	0,59	387,2	369,8	0,96
1985	840,7	455,9	0,54	424,9	471,2	1,11
1986	821,9	784,2	0,95	417,7	429,4	1,03
1987	781,8	693,5	0,89	491,2	375,9	0,77
1988	1195,8	624,2	0,52	679,1	461,9	0,68
1989	1083,1	841,8	0,78	774,5	605,2	0,78
1990	1213,4	757,6	0,62	808,7	531,4	0,66
1991	995,3	663,3	0,67	689,6	478,3	0,69
1992	993,8	582,3	0,59	888,6	602,3	0,68
1993	1318,1	708,1	0,54	1032,5	776,9	0,75
1994	1403,8	857,6	0,61	976,6	746,2	0,76
1995	1368,0	815,1	0,60	994,0	807,3	0,81
1996	1285,5	706,7	0,55	851,0	710,3	0,83

Tableau A5 : Principales productions agricoles - suite -

	MAÏS			RIZ		
	superficie (1000 ha)	production (1000 tonnes)	Rendements (tonnes/ha)	superficie (1000 ha)	production (1000 tonnes)	Rendements (tonnes/ha)
1961	89,5	69,8	0,78	182,0	185,0	1,02
1962	109,0	87,7	0,80	200,0	190,0	0,95
1963	115,8	100,2	0,87	123,0	165,0	1,34
1964	127,7	106,9	0,84	158,5	157,8	1,00
1965	100,7	87,7	0,87	169,0	162,0	0,96
1966	113,0	100,7	0,89	177,5	158,0	0,89
1967	108,2	98,1	0,91	197,6	169,3	0,86
1968	108,4	91,2	0,84	162,3	135,7	0,84
1969	95,9	72,6	0,76	133,3	156,5	1,17
1970	53,4	57,8	1,08	172,0	169,4	0,98
1971	84,4	71,9	0,85	169,4	156,8	0,93
1972	65,0	44,0	0,68	167,2	110,0	0,66
1973	75,0	63,0	0,84	185,1	125,0	0,68
1974	90,0	87,0	0,97	197,9	220,0	1,11
1975	81,4	70,6	0,87	220,9	259,0	1,18
1976	89,4	76,6	0,86	178,0	227,0	1,28
1977	89,4	78,0	0,87	178,0	199,0	1,12
1978	42,8	103,1	1,41	111,7	158,3	1,42
1979	45,5	75,9	1,67	242,5	240,1	0,99
1980	40,9	45,4	1,11	135,3	131,6	0,97
1981	69,2	61,1	0,80	115,6	134,8	1,17
1982	47,4	47,1	0,99	181,6	152,6	0,84
1983	126,3	144,3	1,14	187,9	216,0	1,15
1984	89,3	101,5	1,14	165,2	109,4	0,66
1985	109,0	140,1	1,28	184,7	213,8	1,16
1986	129,0	213,4	1,65	190,6	225,1	1,18
1987	118,1	178,6	1,51	163,1	236,6	1,45
1988	142,9	214,5	1,50	214,0	287,8	1,34
1989	174,6	225,4	1,29	219,1	337,7	1,54
1990	170,0	207,4	1,22	196,6	303,9	1,55
1991	185,8	256,8	1,38	251,1	454,3	1,81
1992	191,6	236,2	1,23	257,2	410,0	1,59
1993	256,9	283,4	1,10	257,5	427,6	1,66
1994	284,2	322,5	1,13	284,0	469,1	1,65
1995	235,0	286,1	1,22	280,0	426,6	1,52
1996	205,4	264,5	1,29	302,7	462,7	1,53

Sources : FAO.

Tableau A6 : Equilibre emplois-ressources au Mali

	Absorption intérieure	Exportations de biens et services	Investissement intérieur brut	Importations de biens et services	Consommation privée	Consommation totale
1967	113.15	12.05	15.02	25.35	84.35	94.68
1968	108.22	10.83	14.94	19.18	80.07	90.29
1969	108.28	11.88	15.13	20.17	79.47	89.92
1970	105.97	13.22	13.97	19.30	79.85	89.77
1971	107.31	14.23	14.91	21.44	80.12	90.25
1972	110.11	10.63	16.42	20.74	80.38	92.05
1973	113.42	10.80	16.71	24.22	87.09	95.53
1974	129.84	13.49	12.76	43.34	103.84	115.54
1975	120.85	10.24	14.29	31.03	94.16	104.41
1976	110.63	11.67	13.04	22.30	88.66	96.46
1977	107.23	13.52	15.29	20.76	81.50	90.71
1978	119.37	12.30	16.87	31.63	92.24	102.50
1979	118.43	12.59	16.40	31.02	92.10	102.03
1980	118.19	15.61	16.40	33.80	91.75	101.80
1981	117.22	14.24	16.93	31.45	90.73	100.29
1982	116.80	15.03	17.26	31.83	89.91	99.54
1983	117.15	16.90	12.88	34.05	94.63	104.28
1984	115.99	18.82	13.05	34.81	93.67	102.94
1985	128.96	17.84	16.75	46.80	100.56	112.21
1986	121.53	15.01	20.40	36.54	88.30	101.13
1987	116.26	16.27	20.39	32.53	82.12	95.87
1988	118.50	16.09	20.96	34.59	84.69	97.54
1989	115.59	16.32	21.26	31.91	80.96	94.33
1990	116.22	16.75	22.45	32.97	80.30	93.77
1991	116.41	18.27	22.81	34.67	79.02	93.59
1992	117.47	15.46	21.90	32.93	82.16	95.57
1993	115.44	15.91	21.90	31.35	80.64	93.54
1994	118.99	21.78	26.00	40.78	80.90	92.99
1995	116.25	21.81	26.00	38.07	79.23	90.25
1996	114.74	20.79	26.50	35.53	77.59	88.23

## Liste des acronymes

ADIT	: Acompte sur Divers Impôts
APD	: Aide publique au Développement
AOF	: Afrique Occidentale Française
BEC	: Broad Economic Classification
BCEAO	: Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest
BEN	: Besoin d'Emprunt Net
BFN	: Besoin de Financement Net
BFNP	: Besoin de Financement Net Primaire
BNDA	: Banque Nationale de Développement Agricole
CEAO	: Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest
CÉDEAO	: Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CFDT	: Compagnie Française des Textiles
CMDT	: Compagnie Malienne des Textiles
CMLN	: Comité Militaire de Libération Nationale
CNUCED	: Conférence des Nations Unis sur le Commerce et le Développement
HIPC	: Heavily Indebted Poor Countries
ICOR	: Incremental Capital Output Ratio
ONUDI	: Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
OMC	: Organisation Mondiale du Commerce
OPAM	: Office des Produits Agricoles du Mali
OSRP	: Office de Stabilisation et de Régulation des Prix
PAS	: Programme d'Ajustement Structurel
PASA	: Programme d'Ajustement Structurel de l'Agriculture
PASEP	: Programme d'Ajustement Structurel des Entreprises Publiques
PIB	: Produit Intérieur Brut
PNB	: Produit National Brut
PNUD	: Programme des Nations Unis pour le Développement
PME/PMI	: Petites et moyennes entreprises (industries)
PRMC	: Programme de Restructuration du Marché Céréalier
PVD	: Pays en Développement

TCEN	: Taux de Change Effectif Nominal
TCER	: Taux de Change Effectif Réel
TEC	: Tarif Extérieur Commun
UEMOA	: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UMOA	: Union Monétaire Ouest Africaine

## Bibliographie

- Ades, A. and Chua H.B., 1997 « Thy Neighbor's Curse: Regional Instability and Economic Growth », *Journal of Economic Growth*, vol. 2: 279-304.
- Alesina A. et R. Perotti, 1993, « Income Distribution, Political Instability and Investment », *NBER working papers*, n°4486, October.
- Araujo-Bonjean C. et G. Chambas, 1999, « La taxation des exportations agricoles » in Gastelu J.M. et alii, eds., *Fiscalité, Développement et Mondialisation*, Maisonneuve Laroze, ORSTOM, Paris.
- Araujo-Bonjean C. et G. Chambas, 1998, « Taxe foncière rurale : quelles perspectives en Afrique subsaharienne », in P. Lavigne Delville, eds., *Quelles politique foncière pour l'Afrique rurale ?*, Karthala, Paris.
- Arcand J-L., P. Guillaumont and S. Guillaumont-Jeanneney, 1998, « Ethnicity, Communication and Growth: The Tragedy of Africa Revisited », *Etudes et Documents CERDI*.
- Arcand J-L., P. Guillaumont and S. Guillaumont-Jeanneney, 1998, « Les modalités d'action du capital humain sur le développement : à la recherche de la cohérence entre mesure et théorie », *Etudes et Documents CERDI*.
- Audibert M., 1997, *Déterminant de l'efficience technique dans l'agriculture malienne : riziculture et polyculture au Mali*, Thèse nouveau régime, Université d'Auvergne, CERDI.
- Azam J.P., 1993, « The Côte d'Ivoire Model of Endogenous Growth », *European Economic Review*, vol. 37, pp. 566-576.
- Azam J.P., J.C. Berthelemy et S. Calipel, 1996, « Risque politique et croissance en Afrique », *Revue Economique*, vol. 3, n°47, pp. 819-829.
- Azam J. P. and C. Morrisson, 1999, *Conflits et croissance dans les pays du Sahel*, Centre de Développement, OCDE, Paris.
- Banque Mondiale, 1998, *World Development Report*.
- Banque Mondiale, 1998, *World Tables*.
- Banque Mondiale, 1990, *Mali : Public Enterprise Sector Adjustment Program, draft*.
- Banque Mondiale, 1998, *Mission d'évaluation du PAS*, mimeo Banque Mondiale, *World Development Report*.
- Barro R.J., 1974, « Are Government Non-Net Wealth ? », *Journal of Political Economy*, December.

- Barro R.J., 1990, « Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth », *Journal of Political Economy*, vol. 98, n° 5, pp. 103-125.
- Barro R.J., 1991, « Economic Growth in a Cross Section of Countries », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, n°2, pp. 407-443.
- Barro R.J. et X. Sala-I-Martin, 1996, *La croissance économique*, Ediscience.
- Becker G.S. et R. Barro, 1989, « A Reformulation of The Economic Theory of Fertility ». *Quarterly Journal of Economics*, vol. 103, february, pp. 1-25.
- Benoist (de) J.R., 1998, *Le Mali*, L'Harmattan, Paris.
- Bernheim D., 1989, « A Neoclassical Perspective on Budget Deficits », *Journal of Economics Perspectives*, vol. 3, printemps.
- Berthelemy J.C., 1995, *Quel avenir pour l'économie africaine*, Centre de Développement, OCDE, Paris.
- Brun J.-F., G. Chambas et J.-L. Combes, 1998, « La politique fiscale agit-elle sur la croissance ? », *Revue d'Économie du Développement*, vol. 2, pp. 115-125.
- Canto V.A., Joines D.H. et Laffer A., 1983, *Foundations of Supply-Side Economics: Theory and Evidence*, New-York, Academic Press.
- CEFTE, 1997, *Programme d'appui à l'intégration des pays de l'UEMOA : PARI*, Aix en Provence.
- CERDI, 1989, « Politique Économique et commerce extérieur au Mali », Etude réalisée pour le compte du PNUD et de la Banque Mondiale.
- CERPOD, 1996, « Enquête malienne sur les migration et l'Urbanisation ».
- Chambas G., 1983, *Fiscalité décentralisée et développement au Mali*, Etude réalisée à la demande de la Caisse Centrale de Coopération Économique, CERDI
- Chambas G., 1994, *Fiscalité et Développement en Afrique Subsaharienne*, Economica, Paris.
- Chambas G. et Combes J.-L., 1995, « Déficit public et épargne privée dans les pays africains de la zone franc », *Canadian Journal of Development Studies*, vol. XVI, n° 2, pp. 261-276.
- CIMADE, 1998, Enquête « Epargne des migrants et outils financiers adaptés », étude réalisée pour le compte du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Bamako.
- Combes J.-L., Guillaumont P., S. Guillaumont Jeanneney et J.-F. Motel Combes, 1999, « Intégration à l'économie mondiale et instabilité des taux de croissance », *Etudes et documents*, décembre, CERDI.
- Combes J.-L., 1996, « Epargne de précaution et stabilisation optimale des prix des produits agricoles d'exportation », *Revue Économique*, vol. 47, n°4, pp. 983-994.
- Corden M.W., 1984, « Booming Sector and Dutch Disease Economics : Survey and Consolidation », *Oxford Economic Papers*, vol. 36, November, pp. 359-380.

Devarajan S., 1996, « Désalignement des taux de change réels dans la zone franc », *Revue d'économie du développement*, décembre pp. 41-61.

Devarajan S., V. Swaroop and H.F Zou, 1995, « The Composition of Public Expenditure and Economic Growth », *Journal of Monetary Economics*, vol. 37, pp. 313-344.

Diarrah C.O., 1990, *Mali : Bilan d'une gestion désastreuse*, L'Harmattan, Paris.

Dollar D., 1992, « Outward-oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly : Evidence from 95 LDCs, 1976-1985 », *Economic Development and Cultural Change*, 40, p. 523-544.

Easterly W. et R. Levine, 1997, « Africa's Growth Tragedy : Policies and Ethnic Divisions», *Quarterly Journal of Economics*, vol. CXII, novembre, pp. 1203-1250.

Easterly, W. and Levine R. 1998, « Troubles with the Neighbours: Africa's Problem, Africa's Opportunity », *Journal of African Economies*, vol. 7: 120-42.

Edwards S. 1998, « Openness, Productivity and Growth What Do Really Know ? », *Economic Journal*, vol. 108, p. 383-398.

Fischer S., 1993, « The Role of Macroeconomic Factors in Growth », *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, pp. 485-512.

Fonds Monétaire International, 1998, *International Statistics Yearbook*.

Fonds Monétaire International, 1990, *Les réformes fiscales*, département des finances publiques, mimeo.

Fonds Monétaire International, 1996, *Document cadre de politique économique, FASR*.

Fonds Monétaire International, 1998, *International Statistics Yearbook*.

Gastellu J-M., J-Y. Moisseton et G. Pourcer, eds, 1999, *Fiscalité, Développement et Mondialisation*, ORSTOM.

Gertler M., 1991, *Financial, Growth, and Public Policy*, World Bank, WPS 814, december.

Gillis M. et alii, 1990, *Economie du Développement*, De Boeck, Bruxelles.

Grant W. and P. Hanel, 1989, *Etude du secteur privé au Mali*, OCDE, Club du Sahel, CILSS.

Gubert F., 1999, *Le développement par la rente migratoire ? analyse économique et application à la région de Kayes (Mali)*, Thèse en cours, CERDI-CNRS, Université d'Auvergne.

Gubert F., 1996, Enquête auprès du secteur bancaire malien, mimeo.

Guillaumont P., 1985, *Economie du développement*, Themis, PUF, Paris.

Guillaumont P., ed., 1985, *Croissance et ajustement. Les problèmes de l'Afrique de l'Ouest*, Economica, Paris.

- Guillaumont P., 1985, « Protectionnisme, substitution à l'importation et développement tourné vers l'intérieur : quelques équivoques illustrées par le cas des pays africains de la zone franc », in M. Lassudrie-Duchêne et J.L. Reiffers, *Le protectionnisme*, Economica.
- Guillaumont P., 1989, « Stratégie de développement et ouverture sur l'extérieur », *Revue africaine de développement*, Banque africaine de développement, vol. 1, n° 1, juin, p. 40-57.
- Guillaumont P., 1994, « Politique d'ouverture et croissance économique : les effets de la croissance et de l'instabilité des exportations », *Revue d'Economie du Développement*, n° 1, pp. 91-114.
- Guillaumont P. et S., 1988, *Stratégies de développement comparées. Zone Franc et hors zone franc*, Economica, Paris.
- Guillaumont P. et S. Guillaumont Jeanneney, sous la direction de, 1988, *Stratégies de développement comparées. Zone Franc et hors Zone Franc*, Paris, Economica.
- Guillaumont P., S. Guillaumont Jeanneney et J.-F. Brun, 1999, « How Instability Lowers African Growth », *Journal of African Economies*, vol. 8, n° 1, March, p. 87-107.
- Howitt, P. 1985 « Transaction Costs in the Theory of Unemployment », *American Economic Review*, vol. 75: 88-100.
- Islam N., 1995, « Growth Empirics: A Panel Data Approach », *Quarterly Journal of Economics*, vol. CX, november, pp. 1129-1170.
- Kimball M., 1990, « Precautionary Saving In The Small and In the Large », *Econometrica*, vol. 58, pp. 53-73.
- King R.G. et Levine R., 1993, « Finance, Entrepreneurship and Growth: Theory and Evidence », *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, pp. 513-542.
- Krugman P.L. et M. Obstfeld , 1994, *International Economics*, Harper-Colins.
- Kydland F.E. et E.C. Prescott, 1982, « Time to Build and Aggregate Fluctuations », *Econometrica*, vol. 50, pp. 1345-1370.
- Landais B., 1998, *Leçon de politique budgétaire*, De Boeck, Bruxelles.
- Laporte B., 1998, « Contraintes structurelles, politiques nationales et coopération régionale : quels déterminants des échanges entre les pays d'Afrique de l'Ouest », *Canadian Journal of Development Studies*, vol XIX, n° 1.
- Laporte, B., 1996, « L'intégration monétaire avant l'intégration commerciale : le cas de l'Afrique de l'Ouest », *Revue d'Economie du Développement*, n° 3.
- Leamer E., 1988, « Measures of Openness » in (R. Baldwin, ed.), *Trade Policy and Empirical Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- Lecaillon J. C. Morrisson, 1986, *Politiques économiques et performances agricoles, le cas du Mali 1960-1983*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

- Londregan J.B. and K.T. Poole, 1990, « Poverty, The Coup Trap and The Seizure of Executive Power », *World Politics*, vol. 42, n°2, January, pp. 151-183.
- Lucas R.E., 1988, « On The Mechanics of Economic Development », *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, pp. 3-42.
- McKinnon R.I., 1973, *Money And Capital In Economic Development*, Brookings Institution, Washington.
- Ministère de l'Agriculture, 1988, *Le secteur du coton au Mali : sa viabilité économique et financière : un calendrier des réformes*, Bamako.
- Ministère de l'Education, 1998, Programme décentralisé de développement de l'éducation, Bamako.
- Ministère de l'Economie du Plan et de l'Intégration, 1998, *Comptes Economiques du Mali : 1980-1998*, Bamako.
- Ministère de l'Economie du Plan et de l'Intégration, 1998, *Le Mali : Propositions pour une stratégie de croissance et développement à l'horizon 2010*, Cellule Croissance accélérée et développement, Bamako.
- Ministère de l'Economie du Plan et de l'Intégration, 1998, *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté*, Bamako.
- Ministère de l'Economie du Plan et de l'Intégration, 1988, *La fraude sur le commerce extérieur du Mali*, mimeo, Bamako.
- Ministère des Finances et du Commerce, 1987, *Mini séminaire national sur la promotion des exportations*, Centre Malien du Commerce Extérieur, Bamako.
- Montiel P.J., « Financial Policies and Economic Growth : Theory, Evidence and Country-specific Experience from Sub-Saharan Africa », *Journal of African Economics*, vol. 5, n°3, pp. 65-98.
- Murphy K.M. et alii, 1989, « Industrialisation and the Big Push », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, n°2, pp. 503-530.
- Newbery D. and Stiglitz J., 1981, *The Theory of Commodity Price Stabilization. A Study in the Economics of Risk*, Oxford Clarendon Press.
- Noro M., 1998, *Economies Africaines : analyse économique de l'Afrique subsaharienne*, De Boeck, Bruxelles.
- Ojo O., T. Oshikoya, 1995, « Determinants of Long-Term Growth : Some African Results », *Journal of African Economics*, vol. 4, n°2, pp. 163-191.
- ONUDI, 1986, *Industrial Development Review Series : Mali*
- Plane P., 1997, « Privatization and Economic Growth: An Empirical Investigation from a Sample of Developing Market Economies », *Applied Economics*, 29, pp. 161-178.

- PNUD, 1997, *Human Development Report*.
- PNUD, Banque Mondiale, 1997, *Rapport annuel sur le développement humain durable au Mali*.
- Pursell G. and M. Diop, 1997, *Cotton Policies In Francophone Africa : Why And How The Filieres Should Be Liberalized*, World Bank, Preliminary Draft.
- Ramey G. et V. A. Ramey, 1995, « Cross-Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth », *American Economic Review*, vol. 85, pp. 1138-51.
- Russel S. and K. Jacobsen, 1988, *International Migration and Development in Subsaharian Africa*, vol. II, World Bank, June.
- Sachs J.D. et A.M. Warner, 1995, « Economic Reform and the Process of Global Integration », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1, p. 1-118.
- Sachs J.D. and A.M. Warner, 1997, « Sources of Slow Growth in Africa Economies », *Journal of African Economics*, vol. 6, n°2, pp. 335-376.
- Sarris A.H., 1998, « Human Capital and Growth in Tanzania », *OCDE*, First Draft.
- Schmidt-Hebbel K., 1997, « Fiscal Adjustement and Growth : In and Out Africa », *Journal of African Economics*, vol. 5, n°3, pp. 7-59.
- Shaw E.S., 1973, *Financial Deepening in Economic Development*, Oxford University Press, New-York.
- Stasavage, D and C. Daubrée, 1998, « Determinants of customs fraud and corruption : evidence from two african countries, technical papers », OECD development centre, Paris.
- Stiglitz J.E., 1993, « The Role of the State in Financial Markets », *Proceedings of the World Bank of Annual Conference on Development Economics*, pp. 19-52.
- USAID, 1985, *Economic Policy Reform Program : Mali*.
- USAID, 1989, *Mali : Economic Policy Reform Program*, mimeo.
- Zachariah and Condé, 1981, *Migration in West Africa : Demographic Aspects*, Oxford University Press, Oxford.

## Table des Matières

<b>Introduction .....</b>	1
<b>Chapitre I - La croissance du Mali depuis 1960 et l'influence des facteurs d'environnement .....</b>	5
1 La croissance depuis 1960 .....	5
11 L'évolution globale de la croissance .....	5
12 L'évolution de la pauvreté .....	9
13 L'investissement et la productivité du capital .....	11
14 Les évolutions sectorielles .....	13
15 L'évolution de l'inflation .....	16
16 L'évolution de la balance des paiements .....	17
2 L'influence des facteurs d'environnement .....	19
21 Les facteurs d'environnement interne et la croissance .....	19
22 Les facteurs d'environnement international .....	27
Conclusion du chapitre I .....	36
<b>Chapitre II - La politique monétaire et la politique de change .....</b>	38
1 La politique monétaire du Mali .....	41
11 L'indépendance monétaire (1962-1967) .....	41
12 La coopération monétaire bilatérale avec la France (1968-1984) .....	42
13 L'intégration du Mali à l'UMOA et l'UEMOA .....	45
2 L'évolution des taux de change .....	47
21 L'évolution du taux de change effectif nominal du Mali .....	48
22 Evolution du taux de change effectif réel du Mali .....	49
Conclusion du chapitre II .....	52
<b>Chapitre III - La politique de finances publiques et d'endettement .....</b>	54
1 La politique de prélèvement public .....	54
11 Niveau global de prélèvement public et croissance .....	55
12 Structure du prélèvement public et croissance .....	59
2 La politique de dépenses publiques .....	66
21 Niveau global de la dépense publique et croissance .....	67
22 Structure de la dépense publique et croissance .....	69
3 Soutenabilité de la politique de solde budgétaire et croissance .....	72
31 La politique de solde budgétaire .....	72
311 La soutenabilité financière de la politique de solde budgétaire .....	73
32 La politique de financement du solde budgétaire .....	75
321 Le financement à travers les arriérés publics .....	75
322 Les financements externes du solde budgétaires .....	76

323 Le financement interne du déficit budgétaire .....	76
33 Endettement extérieur et croissance .....	77
331 L'évolution du niveau d'endettement global .....	77
332 L'évolution de la structure de la dette publique.....	78
333 La soutenabilité de l'endettement et la croissance.....	85
4 Les principaux effets économiques de la politique de solde budgétaire.....	86
41 Politique de solde budgétaire et inflation .....	86
42 La contribution de l'Etat à l'épargne .....	87
Conclusion du chapitre III .....	90
<b>Chapitre IV - Les réformes structurelles pour promouvoir la croissance à long terme .</b>	<b>92</b>
1 La libéralisation du commerce intérieur et extérieur .....	92
11 L'évolution des incitations commerciales.....	92
12 Ouverture et politique d'ouverture .....	94
2 La restructuration du système bancaire et le développement financier .....	100
3 Les infrastructures physiques et l'accumulation de capital humain .....	104
31 Les infrastructures physiques .....	104
32 L'accumulation de capital humain .....	105
Conclusion du chapitre IV .....	110
<b>Chapitre V - Gestion du secteur public et performances économiques .....</b>	<b>112</b>
1 Le désengagement de l'Etat et la politique de privatisation .....	113
1.1 L'évolution du secteur des entreprises publiques.....	113
12 La politique de privatisation.....	114
13 L'évolution de la production industrielle.....	115
2 La réforme de l'intervention de l'Etat en faveur du monde agricole .....	116
21 L'intervention de l'Etat dans la filière rizicole.....	117
22 L'intervention de l'Etat dans la filière cotonnière .....	120
23 L'intervention de l'Etat vis à vis des cultures vivrières : mil, sorgho, maïs, arachide et sucre.....	125
24 L'intervention de l'Etat vis à vis de l'élevage.....	129
3 L'amélioration de la gouvernance .....	130
Conclusion du chapitre V .....	131
<b>Chapitre VI - Les sources de la croissance : une évaluation économétrique .....</b>	<b>133</b>
1 Le modèle .....	133
2 Les variables .....	135
3 La méthode économétrique.....	138
4 Résultats ; conclusion du chapitre VI .....	139

<b>Chapitre VII - Perspectives et conclusions : de la transition à l'émergence ? .....</b>	<b>142</b>
1 - D'évidents handicaps initiaux, une croissance au demeurant positive .....	142
2 - Les phases de la politique et de la croissance malienne .....	143
3 - La permanence des facteurs d'instabilité et la gestion de l'instabilité.....	144
4 - Un environnement externe multipolaire : contraintes et garanties de l'intégration régionale.....	146
5 - La capacité de l'Etat à assurer les services de base.....	147
6 - Démocratisation, aide et croissance durable : la réforme inachevée .....	149
<b>Annexes .....</b>	<b>151</b>
<b>Liste des acronymes .....</b>	<b>158</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>160</b>